

NECESITATEA APĂRĂRII PENALE A RELAȚIILOR SOCIALE CU PRIVIRE LA LICENȚIERE

Veronica IACUBOI

Catedra Drept Penal și Criminologie

The article represents a study on the necessity of the penal protection of social relations with regard to licensing. The author carries out an interpretation of the aspects that refer to the substantiality of the penal norms that provide the responsibility for the offences inflicted on social relations with regard to licensing. Especially, the objective relations that inspire the legislator to pass the specified bills are examined. An analysis of the correlation between the accusations that protect social relations regarding the licensing and the society's requirements is made in the article. The author puts forward recommendations regarding the modification of the article 241 of the Criminal Code of Republic of Moldova.

În conformitate cu art.7 al Legii Republicii Moldova cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, adoptate de Parlamentul Republicii Moldova la 03.01.1992, întreprinderea este obligată, printre altele, să obțină licențe pentru genurile de activitate care se desfășoară în bază de licență [1].

Determinarea cadrului juridic, organizatoric și economic de licențiere a unor genuri de activitate, stabilirea genurilor de activitate supuse licențierii și asigurarea controlului din partea statului asupra respectării cerințelor și condițiilor a căror efectuare este necesară la desfășurarea genurilor respective de activitate – toate acestea sunt statuate prin Legea Republicii Moldova privind licențierea unor genuri de activitate, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 30.07.2001 [2]. Această lege stabilește modul de licențiere pentru acele genuri de activitate a căror practicare în mod neregulamentar poate prejudicia drepturile, interesele legitime sau sănătatea cetățenilor, mediul ambiant sau securitatea statului și a căror reglementare nu se poate efectua altfel decât prin licențiere. Dar și alte acte normative pot reglementa modul de licențiere a unor genuri de activitate (de exemplu, Hotărârea Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare a Republicii Moldova privind aprobarea modului de acordare și retragere a licențelor pentru activitatea pe piața valorilor mobiliare nr.12/1 din 28.10.1999 [3]; Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei cu privire la autorizarea băncilor comerciale pe acțiuni, nr.20 din 24.04.1997 [4]; Normele nr.100 18-20 cu privire la organizarea și funcționarea pe teritoriul Republicii Moldova a caselor de schimb valutar și punctelor de schimb din hoteluri: Hotărârea Banca Națională a Moldovei, proces-verbal nr.22 din 06.05.1994 [5] etc.

Toate aceste acte normative sunt acte normative de referință pentru art.241 „Practicarea ilegală a activității de întreprinzător” din Codul penal al Republicii Moldova. Potrivit art.125 CP RM, desfășurarea ilegală a activității de întreprinzător presupune inclusiv desfășurarea unor genuri de activitate interzise de legislație. În literatura de specialitate se menționează că desfășurarea unor genuri de activitate interzise de legislație se poate exprima, printre altele, în desfășurarea fără licență a unui gen de activitate licențiată [6].

Însă, o asemenea interpretare pare a nu fi ireproșabilă. O astfel de concluzie rezultă din alin.(4) art.162 „Desfășurarea ilegală a activității de întreprinzător” din Codul cu privire la contravențiile administrative. Conform acestei prevederi, este sancționată desfășurarea unei activități de întreprinzător interzise, fie a unei activități de întreprinzător ce necesită licență sau autorizație privind amplasarea unității de comerț, eliberată de către autoritățile administrației publice locale, sau este permisă exclusiv întreprinderilor de stat. Așadar, în alin.(4) art.162 din Codul cu privire la contravențiile administrative noțiunile „desfășurarea unei activități de întreprinzător interzisă” și „desfășurarea ilegală a unei activități de întreprinzător ce necesită licență” sunt folosite ca noțiuni distincte ce nu se intersectează. Rezultă că același coraport dintre cele două noțiuni trebuie respectat în contextul art.241 CP RM. Or, conform lit.e) art.19 al Legii Republicii Moldova privind actele legislative, adoptate de Parlamentul Republicii Moldova la 27.12.2001 [7], „terminologia utilizată este constantă și uniformă atât în actul elaborat, cât și în toate celelalte acte legislative; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia”.

Cele evocate ne-au adus la ideea că noțiunea „desfășurarea unei activități de întreprinzător interzise” nu este mai largă în raport cu noțiunea „desfășurarea ilegală a unei activități de întreprinzător ce necesită licență”. Pe cale de consecință, desfășurarea ilegală a unei activități de întreprinzător ce necesită licență, soldată cu

obținerea unui profit în proporții mari, nu poate atrage răspunderea conform art. 241 CP RM. Aceasta chiar dacă desfășurarea activității de întreprinzător în aceleași condiții, dar care nu implică obținerea unui profit în proporții mari, atrage răspunderea conform alin.(4) art.162 din Codul cu privire la contravențiile administrative.

Cineva ar putea obiecta împotriva neaplicării art. 241 CP RM în ipoteza desfășurării ilegale a unei activități de întreprinzător ce necesită licență, invocând următorul criteriu logic de folosire a regulilor de interpretare: *actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat* (norma juridică trebuie interpretată în sensul în care să se aplice, iar nu în sensul înlăturării aplicării ei). Totuși, acest criteriu logic se utilizează „pentru interpretarea convențiilor” [8], și nu pentru interpretarea legii penale. Iar legea penală este de interpretare strictă. Ceea ce înseamnă că „toate echivocurile sunt interpretate nu în folosul statului... Legea penală o elaborează statul, de aceea el pierde în toate cazurile în care textul legii penale este ambiguu” [9]. Însă, nu ne putem limita la această constatare. Probabil, adoptând art. 241 CP RM (precum și art.125 CP RM), legiuitorul a intenționat să răsfrângă acțiunea legii penale și asupra ipotezei de desfășurare ilegală a unei activități de întreprinzător. Însă, nu a fost suficient de atent și nu a acordat prevederile în materie din Codul penal cu prevederile în materie din Codul cu privire la contravențiile administrative. Aceasta cu toate că însuși legiuitorul cere, la alin. (3) art. 4 din Legea privind actele legislative, ca la elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ să se respecte principiile oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente.

Deficiența reliefată mai sus reclamă perfecționarea legii penale. Iar metoda comparativă („care presupune studiul comparativ al normelor și instituțiilor aparținând altor sisteme de drept penal, în scopul cunoașterii cauzelor, semnificației și consecințelor identității și deosebirilor dintre aceste norme și instituții” [10]) este cea mai indicată în acest sens.

Astfel, de exemplu, în Codul penal al Federației Ruse [11] corespondentul art.241 CP RM este art.171 „Activitatea ilegală de întreprinzător”. Conform acestei incriminări, se prevede răspunderea pentru desfășurarea activității de întreprinzător fără înregistrare sau cu încălcarea regulilor de înregistrare, ori prezentarea în organul, care efectuează înregistrarea de stat a persoanelor juridice sau a întreprinzătorilor individuali, a documentelor ce conțin date vădit false, ori desfășurarea activității de întreprinzător în lipsa unei autorizații speciale (a licenței) în cazurile când astfel de autorizație (licență) este obligatorie, ori cu încălcarea cerințelor sau condițiilor de licențiere, dacă această faptă a cauzat daune în proporții mari cetățenilor, organizațiilor sau statului, fie este însoțită de obținerea unui profit în proporții mari.

Astfel, nu mai apar nici un fel de îndoieli că, în contextul legii penale ruse, una dintre modalitățile normative ale activității ilegale de întreprinzător o constituie desfășurarea acestei activități în lipsa unei autorizații speciale (a licenței) în cazurile când o astfel de autorizație (licență) este obligatorie, fie desfășurarea ei cu încălcarea cerințelor sau condițiilor de licențiere.

Din altă perspectivă, în art.233 din Codul penal al Republicii Belarus [12] se prevede răspunderea pentru activitatea ilegală de întreprinzător, adică pentru activitatea de întreprinzător desfășurată fără înregistrarea de stat sau autorizație specială (licență), însoțită de obținerea unui profit în proporții mari. Această incriminare este mai puțin explicită în comparație cu art.171 CP FR, deoarece nu conține o mențiune explicită despre desfășurarea activității de întreprinzător cu încălcarea cerințelor sau condițiilor de licențiere. Acest handicap se încearcă a fi recuperat pe calea interpretării judiciare: potrivit pct.2 din Hotărârea Plenului Judecătoriai Supreme a Republicii Belarus „Cu privire la practica judiciară în cauzele referitoare la activitatea ilegală de întreprinzător”, nr.6 din 28.06.2001, „instanțele judecătorești trebuie să ia în considerație că răspunderea pentru activitatea ilegală de întreprinzător se aplică nu doar în lipsa autorizației speciale (a licenței), dar și atunci când: a expirat termenul de acțiune a licenței; licența este suspendată; întreprinzătorul a fost lipsit de licență; întreprinzătorul desfășoară o activitate care nu este indicată în licența ce i-a fost eliberată” [13].

Deși dispoziția art.233 CP RB nu este la fel de evoluată ca dispoziția art.171 CP FR, din conținutul ei rezultă că în legislația penală bielorusă activitatea ilegală de întreprinzător presupune în mod cert inclusiv desfășurarea activității de întreprinzător fără autorizație specială (licență). Interpretarea judiciară are menirea de a complini textul normativ, nu de a-l suplini. Fără mari deosebiri, de exemplu, de conjunctura similară din sistemul de drept ucrainean.

Or, conform art.202 din Codul penal al Ucrainei [14], se incriminează fapta de desfășurare de către un subiect al activității de întreprinzător a activității care conține indicii unei activități de întreprinzător și care urmează a fi licențiată, în lipsa înregistrării de stat, ori desfășurarea fără licență a genurilor activității de

întreprinzător care necesită licențiere în conformitate cu legislația, ori desfășurarea unor astfel de genuri ale activității de întreprinzător cu încălcarea condițiilor de licențiere, dacă această faptă a fost legată de obținerea unui profit în proporții mari.

De notat că în art.203 CPU este stabilită răspunderea pentru desfășurarea unor genuri de activitate economică interzise de legislație. Aceasta confirmă încă o dată supoziția, pe care am făcut-o anterior, că trebuie făcută distincția dintre noțiunile „desfășurarea unei activități de întreprinzător interzise” și „desfășurarea ilegală a activității de întreprinzător ce necesită licență” în condițiile dreptului penal autohton.

În pct.3-7 ale Hotărârii Plenului Judecătorei Supreme a Ucrainei „Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a legislației privind răspunderea pentru infracțiunile în sfera activității economice”, nr.3 din 25.04.2003 [15], doar se interpretează textul normativ din art.202 CPU, fără a se admite vreun derapaj spre arogarea de către autoritatea judecătorească a prerogativei de creație legislativă.

Un alt model de elevație juridică îl reprezintă art.188 „Activitatea ilegală de întreprinzător” din Codul penal al Armeniei [16]. Conform acestei norme, se prevede răspunderea pentru desfășurarea activității de întreprinzător, care necesită licențiere, în lipsa înregistrării de stat sau a autorizației speciale (a licenței), ori pentru desfășurarea activității de întreprinzător interzise de lege, însoțită de cauzarea unor daune în proporții considerabile persoanelor, organizațiilor sau statului.

După maniera stilistică, dispoziția art.188 CPA amintește de dispoziția alin.(4) art.162 din Codul cu privire la contravențiile administrative al Republicii Moldova. La concret, se imprimă o relație disjunctivă noțiunilor „desfășurarea unei activități de întreprinzător interzise” și „desfășurarea ilegală a activității de întreprinzător ce necesită licență”. În mod regretabil, legiuitorul moldovean evită să clarifice dacă o astfel de relație există în contextul art.241 CP RM.

Între timp, este extrem de important a fi clarificată această chestiune. Aceasta deoarece relațiile sociale cu privire la licențiere trebuie apărute de legea penală împotriva infracțiunii prevăzute la art.241 CP RM.

În conformitate cu art.2 al Legii Republicii Moldova privind licențierea unor genuri de activitate, prin „licențiere” se înțelege totalitatea procedurilor legate de eliberarea, reperfectarea, suspendarea, reînnoirea și retragerea licențelor, eliberarea copiilor și duplicatelor de pe acestea, ținerea dosarelor de licențiere și a registrelor de licențe, controlul asupra respectării de către titularii de licențe a condițiilor de licențiere, adoptarea prescripțiilor privind lichidarea încălcărilor ce țin de condițiile de licențiere.

În doctrina juridică nu conțin discuțiile privind apartenența ramurală a instituției juridice de licențiere. În opinia unor autori, această instituție este o parte a dreptului afacerilor [17]. După alții, instituția juridică de licențiere aparține de dreptul administrativ [18]. Alăturându-se ultimului punct de vedere, A.B. Bagandov precizează că dreptul licențiar constituie o subramură a dreptului administrativ, având ca obiect de reglementare acele relații sociale care apar în legătură cu aplicarea licențierii ca formă a influențării administrative de stat asupra proceselor economice, în scopul aducerii lor în corespundere cu interesele publice [19].

Considerăm că fiecare din aceste poziții are dreptul la existență: ca instituție pluridisciplinară, licențierea aparține atât de dreptul afacerilor, cât și de dreptul administrativ. Or, licențierea reprezintă una dintre metodele administrării de stat, deci are o natură administrativ-juridică. Procedura de licențiere este o componentă a procedurii administrative, exprimându-se în autorizarea de către stat a unor activități economice. Apariția și existența sistemului de licențiere este condiționată de faptul că unele relații sociale necesită reglementare din partea statului, pentru a nu se admite eventuala lezare a intereselor persoanei, societății sau statului. În acest fel, licențierea se prefigurează ca un mecanism de protecție care permite corelarea intereselor individuale cu interesele publice.

În același timp, licențierea se realizează numai din inițiativa subiectelor activității de întreprinzător. În procesul de realizare a dreptului subiectiv de a desfășura activitatea de întreprinzător persoana se confruntă cu exigențele sistemului de licențiere. Oricare formă a activității de întreprinzător necesită înregistrare de stat, iar desfășurarea unor genuri ale acestei activități reclamă și obținerea licenței. Spre deosebire de înregistrarea de stat (care are un caracter mai cu seamă de informare), licențierea reprezintă de esența ei o autorizare: în vederea eliberării licenței, autoritatea de licențiere verifică activitatea solicitantului de licență, pentru a fi examinată posibilitatea desfășurării de către acesta a unui gen de activitate care necesită licențiere. Din acest unghi, licențierea, ca premisă a desfășurării legale a activității de întreprinzător, poate fi considerată instituție juridică a dreptului afacerilor.

Caracterul pluridisciplinar al instituției juridice de licențiere are drept consecință caracterul dualist al licențierii ca valoare socială specifică necesitând apărare juridico-penală. De exemplu, prin prisma dreptului administrativ, această valoare socială este apărată împotriva infracțiunii de practicare ilegală a medicinei sau a activității farmaceutice (art.214 CP RM): practicarea medicinei ca profesie sau a activității farmaceutice de către o persoană care nu are licență sau altă autorizație, dacă aceasta a cauzat din imprudență o vătămare a sănătății. Astfel, relațiilor sociale cu privire la sănătatea unei alte persoane li se aduce atingere infracțională. Însă, infracțiunea de practicare ilegală a medicinei sau a activității farmaceutice nu este prevăzută în Capitolul II „Infracțiuni contra vieții și sănătății persoanei” din Partea Specială a Codului penal, ci în Capitolul VIII „Infracțiuni contra sănătății publice și conviețuirii sociale” din Partea Specială a Codului penal. Aceasta deoarece, în principal, infracțiunea în cauză aduce atingere relațiilor sociale cu privire la respectarea procedurii de licențiere. Iar respectarea procedurii de licențiere, ca valoare socială specifică, derivă din sănătatea publică, ca valoare socială supraordonată. Pentru a ne convinge de aceasta, vom reproduce definiția noțiunii de sănătate publică din Legea Republicii Moldova privind asigurarea sanitaro-epidemiologică a populației, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 16.06.1993: „Sistemul de măsuri orientate spre prevenirea bolilor, promovarea sănătății, sporirea potențialului fizic și psihic al omului prin canalizarea eforturilor societății spre asanarea mediului de viață, dirijarea cu bolile contagioase, educația pentru sănătate a fiecărui individ și promovarea modului sănătos de viață, organizarea asistenței medicale de îngrijire, desăvârșirea mecanismului social privind accesul fiecărui om la un standard adecvat de viață care asigură sănătatea”. Totodată, conform lit.c) art.3 din Legea privind licențierea unor genuri de activitate, protecția sănătății cetățenilor se numără printre principiile de bază ale licențierii.

Deși vătămarea sănătății unei persoane concrete reprezintă urmările prejudiciabile ale infracțiunii prevăzute la art.214 CP RM, relațiile sociale cu privire la sănătatea unei alte persoane nu reprezintă decât obiectul juridic secundar al acestei infracțiuni. Analiza esenței juridice a faptei, incriminate la art.214 CP RM, denotă că anume datorită nerespectării de către făptuitor a procedurii de licențiere se creează pericolul nu pentru sănătatea unei persoane concrete, dar pentru sănătatea unui cerc nedeterminat de persoane (adică pentru sănătatea publică). Or, activitatea de întreprinzător nu se reduce la un act *uno actu*. Ea este prin definiție „o activitate permanentă, sistematică sau, altfel spus, cu o anumită regularitate” [20].

Cu atât mai mult, relațiile sociale cu privire la licențiere trebuie apărate împotriva infracțiunii de practicare ilegală a activității de întreprinzător (art.241 CP RM). Obiectul juridic special al acestei infracțiuni îl constituie „relațiile sociale privitoare la practicarea legală a activității de întreprinzător” [21]. Iar practicarea legală a activității de întreprinzător este de neconceput fără licențiere. Analiza genurilor de activitate supuse licențierii, enumerate în art.8 al Legii privind licențierea unor genuri de activitate, denotă că legiuitorul a stabilit relațiile sociale care solicită o atenție deosebită din partea statului, deci și o apărare juridică pe măsură. Pe lângă acordarea de asistență medicală și activitatea farmaceutică, alte câteva zeci de genuri de activitate sunt susceptibile de licențiere (de exemplu, reparația armelor de sport și (sau) de vânatoare; importul și (sau) exportul, comercializarea armamentului și munițiilor; depozitarea și (sau) folosirea materialelor explozive, efectuarea lucrărilor de explodare etc.). Nu există nici o justificare de a acorda atenție apărării penale a relațiilor sociale cu privire la licențierea acordării asistenței medicale și a activității farmaceutice (prin incriminarea faptei de la art.214 CP RM) și de a ignora apărarea penală a relațiilor sociale cu privire la licențierea celorlalte genuri de activitate supuse licențierii (prin neincriminarea, la art.241 CP RM, a faptei de desfășurare ilegală a unei activități de întreprinzător ce necesită licență). Gradul prejudiciabil este același în ambele ipoteze.

În concluzie, recomandăm completarea lit.b) art.125 CP RM cu următoarele cuvinte: „**ori desfășurarea activității de întreprinzător în lipsa licenței în cazurile când aceasta e obligatorie, sau cu încălcarea cerințelor sau condițiilor de licențiere**”.

Referințe:

1. Monitorul Parlamentului Republicii Moldova. - 1994. - Nr.2.
2. Monitorul Oficial al Republicii Moldova. - 2001. - Nr.108-109.
3. Monitorul Oficial al Republicii Moldova. - 1999. - Nr.156.
4. Monitorul Oficial al Republicii Moldova. - 1997. - Nr.38-39.
5. Monitorul Oficial al Republicii Moldova. - 1999. - Nr.62-64.
6. Brînză S., Ulianovschi X., Stati V. și alții. Drept penal. Partea Specială. - Chișinău: Cartier, 2005, p.445-446; Barbăneagră A., Berliba V., Gurschi C. și alții. Codul penal comentat și adnotat. - Chișinău: Cartier, 2005, p.369-370.

7. Monitorul Oficial al Republicii Moldova. - 2002. - Nr.36-38.
8. Mateuț Gh., Mihăilă A. Logica juridică. - București: Lumina Lex, 1998, p.205.
9. Davies J. Legislative Law and Process in a Nutshell. - New-York: West publishing Co., 1986, p.307.
10. Bulai C. Manual de drept penal. Partea Generală. - București: ALL, 1997, p.22.
11. Уголовный кодекс Российской Федерации. - Москва: Проспект, 1999.
12. Уголовный кодекс Республики Беларусь / Под ред. Б.В. Волженкина. - Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2001.
13. Постановление Пленума Верховного Суда республики Беларусь «О судебной практике по делам о незаконной предпринимательской деятельности», №6 от 28.06.2001 // Судовы весник. - 2001. - №3. - С.8-10.
14. Уголовный кодекс Украины / Под ред. В.Я. Тация и В.В. Сташиса. - Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2001.
15. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами законодавства про відпровідальність за окремі злочини у сфері господарської діяльності», №3 від 25.04.2003 // www.crime.direx.org/e-library/pvsu/pvsu_3_25042003.htm
16. Уголовный кодекс Республики Армения // www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1349&lang=rus
17. Ершова И.В., Ивагова Т.М. Предпринимательское право. - Москва: Юриспруденция, 2000, с.40-45; Жилинский С.Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности). - Москва: Норма, 2003, с.179-186.
18. Административное право / Под ред. Л.Л. Попова. - Москва: Юристъ, 2004, с.399-401.
19. Багандов А.Б. Лицензионное право. - Москва: Эксмо, 2004, с.12.
20. Roșca N. Unele aspecte juridice ale activității economice aducătoare de profit // Avocatul poporului. - 2000. - Nr.7-9. - P.11-17.
21. Brînză S., Ulianovschi X., Stati V. și alții. Op. cit., p.443.

Prezentat la 20.03.2007