

**MINISTERUL EDUCAȚIEI NAȚIONALE**  
**UNIVERSITATEA DIN CRAIOVA**  
**FACULTATEA DE ȘTIINȚE SOCIALE**  
**ȘCOALA DOCTORALA DE ȘTIINȚE SOCIALE**

**REZUMAT TEZA DE DOCTORAT**

**CUNOAȘTEREA ȘI RESPECTAREA LEGILOR ÎN SOCIETATEA  
ROMÂNEASCĂ**

**Conducător științific:**

**Prof. univ. dr. DUMITRU OTOVESCU**

**Doctorand:**

**MIRABELA ELENA BUBATU**

**Craiova, 2018**

## CUPRINSUL TEZEI DE DOCTORAT

Introducere..... ..... 5

### **CAPITOLUL I. CONTEXTUL EUROPEAN AL RELAȚIEI DINTRE INSTITUȚIILE PUBLICE ȘI CETĂȚENI.....14**

1. Elemente de sociologie juridică..... 18
2. Conceptele de simplificare și raționalizare a procedurilor administrative21
3. Perspectiva Uniunii Europene cu privire la îmbunătățirea reglementărilor  
procedurilor administrative în favoarea cetățenilor..... 23
4. Progrese înregistrate în simplificarea administrativă..... 28
5. Viziunea europeană a dezvoltării serviciilor publice și informării cetățenilor  
35

### **CAPITOLUL AL II-LEA. SPECIFICUL ȘI EFORTURI DE SIMPLIFICARE A PROCEDURILOR ADMINISTRATIVE ÎN ROMÂNIA ÎN VEDEREA FACILITĂȚII CUNOAȘTERII LEGISLAȚIEI.....37**

1. Includerea simplificării administrative între obiectivele politicilor publice37
2. Fundamentarea strategică a măsurilor de simplificare administrativă..... 39
3. Strategii guvernamentale destinate creșterii gradului de cunoaștere a legislației  
de către cetățeni prin simplificare administrativă..... 41
4. Strategia pentru consolidarea administrației publice  
în perioada 2014-2020..... 46
5. Strategia Națională privind..... 49
- Agenda Digitală pentru România 2020..... 49

6. Progresele proiectelor de simplificare administrativă .....	54
--	----

**CAPITOLUL III. CRITERII DE SIMPLIFICARE ȘI RAȚIONALIZARE A PROCEDURILOR ADMINISTRATIVE PENTRU CETĂȚENI, CIRCUMSCRISE FACILITĂȚII CUNOAȘTERII ȘI ÎNTELEGERII ACESTORA.....58**

1. Metoda de analiză .....	58
2. Priorități în materie de simplificare și raționalizare a procedurilor administrative cu impact asupra cetățenilor.....	69

**CAPITOLUL IV. CUNOAȘTEREA PROCEDURILOR ȘI PREVEDERILOR LEGISLATIVE DE CĂTRE CETĂȚENI.....**

**.....77**

1. Perspective metodologice .....	77
2. Ancheta sociologică.....	79
3. Compararea datelor.....	82
4. Aprecierea de către cetățeni a procedurilor instituționale în funcție de evenimentele de viață ce presupun relaționarea cu instituțiile publice .....	83
<u>Secțiunea 1</u> .....	83
<u>Experiența respondentului</u> .....	83
<u>Secțiunea II</u> .....	102
<u>Informații directe</u> .....	102
<u>Secțiunea III</u> .....	226
<u>Elemente explicative ale opiniilor exprimate de respondenți</u> .....	226
<u>Secțiunea IV</u> .....	238
<u>Date socio-demografice</u> .....	238
<u>Secțiunea V</u> .....	243
<u>Concluzii ale studiului</u> .....	243

**CAPITOLUL V. ANALIZA OBIECTIVĂ A COMPLEXITĂȚII PROCEDURILOR ÎN CONTEXTUL RELAȚIILOR DINTRE EVENIMENTELE DE**

**VIATĂ.....262**

<u>1. Drepturi și obligații cetățenești</u> .....	263
<u>1.1. Obligații fiscale și alte taxe către bugetul local</u> .....	263
<u>1.2. Obligații fiscale către bugetul de stat</u> .....	264
<u>1.3. Obligații nefiscale</u> .....	266
<u>1.4. Denunțarea ilegalităților</u> .....	268
<u>1.5. Votare</u> .....	268
<u>1.6. Acces la informația de interes public</u> .....	269
<u>2. Mijloace de transport</u> .....	270
<u>2.1. Obținerea permisului de conducere</u> .....	270
<u>2.2. Înmatricularea autovehiculului</u> .....	272
<u>2.3. Vânzarea/cumpărarea autovehiculului</u> .....	275
<u>2.4. Dobândirea autovehiculului prin moștenire</u> .....	277
<u>2.5. Dobândirea autovehiculului prin donație</u> .....	278
<u>2.6. Radierea autovehiculului</u> .....	278
<u>2.7. Accidente rutiere ușoare</u> .....	280
<u>2.8. Accidente rutiere grave</u> .....	281
<u>3. Bunuri imobile</u> .....	282
<u>3.1 Achiziționarea unui bun imobil (unei locuințe)</u> .....	282
<u>3.2. Închirierea unui bun imobil (unei locuințe), de către proprietar</u> ....	284
<u>3.3. Construirea unui bun imobil (unei locuințe)</u> .....	285
<u>3.4. Dobândirea unui imobil (unei locuințe) prin moștenire</u> .....	288
<u>3.5. Dobândirea unui imobil (unei locuințe) prin donație</u> .....	289
<u>3.6. Închirierea unei locuințe sociale</u> .....	290
<u>4. Muncă și prestații sociale</u> .....	292
<u>4.1. Căutarea unui loc de muncă</u> .....	292
<u>4.2. Acordarea indemnizației de șomaj în cazul persoanelor provenite din muncă, al pensionarilor de invaliditate care își redobândesc capacitatea de muncă, absolvenților instituțiilor de învățământ care nu s-au putut încadra în muncă</u> .....	293

<u>4.3. Acordarea drepturilor sociale pentru persoanele cu dizabilități .....</u>	295
<u>4.4. Pensionare la limită de vârstă, pensionare anticipată, pensionare anticipată parțială, obținere pensie de urmaș, obținere pensie de invaliditate .....</u>	297
<u>4.5. Accidente de muncă raportate de către persoanele vătămate (în cazul în care angajatorul nu are cunoștință despre eveniment sau nu a comunicat evenimentul, potrivit prevederilor în vigoare).....</u>	299
<u>4.6. Obținerea indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă .</u>	301
<u>4.7. Obținerea de dispozitive medicale destinate recuperării unor deficiențe organice sau funcționale în ambulatoriu.....</u>	302
<u>5. Sănătate .....</u>	303
<u>5.1. Înscrierea la medicul de familie.....</u>	303
<u>5.2. Obținerea Cardului european de asigurări sociale de sănătate .....</u>	305
<u>5.3. Obținerea Cardului național de asigurări de sănătate duplicat .....</u>	306
<u>5.4. Obținerea calității de asigurat în sistemul de asigurări sociale de sănătate de către persoanele fizice care nu realizează venituri .....</u>	307
<u>5.5. Obținerea calității de asigurat în sistemul de asigurări sociale de sănătate de către persoanele fizice care au obligația de a se asigura și nu pot dovedi plata contribuției .....</u>	308
<u>6. Familie.....</u>	309
<u>6.1. Înregistrarea nașterii .....</u>	309
<u>6.2. Încheierea și înregistrarea căsătoriei.....</u>	311
<u>6.3. Desfacerea căsătoriei .....</u>	312
<u>6.4. Înregistrarea decesului .....</u>	314
<u>6.5. Obținerea indemnizației lunare pentru creșterea copilului.....</u>	315
<u>6.6. Acordarea stimulentului de inserție .....</u>	317
<u>6.7. Alocația de susținere a familiei .....</u>	318
<u>6.8. Ajutorul social pentru asigurarea venitului minim garantat.....</u>	319
<u>6.9. Alocația de stat pentru copii .....</u>	320
<u>6.10. Ajutorul de încălzire .....</u>	322
<u>6. 11. Adoptia .....</u>	323

7. Educație.....	324
7.1. Creșă și Grădiniță .....	324
7.2. Școala Primară și Gimnazială.....	325
7.3. Liceu .....	326
7.4. Universitate.....	328
7.5. Învățământ post-universitar .....	329
7.6. Recunoașterea / echivalarea diplomelor .....	330
7.7. Bibliotecă.....	331
8. Evidența persoanei .....	331
8.1. Eliberarea actelor de identitate .....	331
8.2. Eliberarea pașaportului .....	333
8.3. Pierderea/Furtul /Distrugerea/ actelor de identitate (cartea de identitate, cartea electronică de identitate, cartea de identitate provizorie și buletinul de identitate) .....	335
8.4. Pierderea/ furtul/ distrugerea documentelor de călătorie (pașapoarte simple electronice, pașapoarte simple temporare) .....	336
8.5. Imigrarea în România .....	337
8.6. Obținerea cetățeniei .....	337
<b><u>CONCLUZII ȘI</u></b>	
<b><u>RECOMANDĂRI.....</u></b>	
<b><u>.....339</u></b>	
<b>Bibliografie.....</b>	
<b>.....355</b>	

Lumea modernă este în continuă schimbare. Integrarea în instituții internaționale, precum Uniunea Europeană, NATO, ONU sau UNICEF, presupune eforturi suplimentare de adaptare a fiecărei societăți la cerințele ce au o natură dublă: prima se referă la dinamica fenomenelor din societatea respectivă, în timp ce a doua se referă la dinamica fenomenelor internaționale care aduc un nou set de

reglementări. Simplul cetățean este afectat de frecvențele modificări legislative, rezultate din efortul de îmbunătățire a legislației interne în conformitate cu legislația internațională.

Căutarea unor criterii de eficiență devine o activitate intensă, întrucât guvernării sunt obligați să mențină echilibrul între cerințele internaționale și gradul de satisfacție al cetățenilor. Dificultatea unui astfel de efort rezultă, pe de o parte, din disfuncționalitățile ce rezultă din reforma sistemului de administrație publică, ce are nevoie de timp pentru a atinge un nivel ridicat de eficiență, iar pe de altă parte vorbim despre necesitățile cetățenilor care, datorită obligațiilor legale, trebuie să urmeze anumite proceduri necesare îndeplinirii obligațiilor cetățenești.

Astfel, asigurarea echilibrului între nevoile ce presupun eficiența administrației publice, obligațiile internaționale și cerințele cetățenilor devine o provocare pentru orice guvern. Un alt punct ce ridică dificultăți în elaborarea unor proceduri instituționale care să asigure funcționarea la standarde înalte ale statului se datorează diferențelor dintre societăți. Utilizarea mijloacelor moderne de comunicare, precum internetul, este facilă în societățile unde cetățenii au un nivel de educație ridicat și acces la internet pe nivel de educație ridicat și acces la internet pe scară largă, în timp ce în cazul țărilor cu un număr redus de utilizatori de internet și cu un sistem de valori tradiționalist, utilizarea mijloacelor moderne de comunicație devine problematică.

Prin această lucrare vom încerca să identificăm măsura în care cetățenii înțeleg cerințele legale pentru îndeplinirea obligațiilor cetățenești legate de principalele evenimente de viață și măsura în care instituțiile publice sunt capabile să măsoare și să evalueze eficiența propriilor proceduri în relația cu cetățenii. Respectarea legilor în societate este un obiectiv important pentru stabilitatea sistemului social. A nu înțelege limitele legale în cazul anumitor acțiuni sau prescripțiile legale în anumite situații, are consecințe nefaste atât asupra cetățenilor

cât și asupra instituțiilor. Costurile sunt ridicate, iar corecțiile ulterioare nu oferă reversibilitatea unor procese anterioare cu consecințe negative.

Actualmente există o multitudine de abordări prin care se încearcă înțelegerea cauzelor care duc la cunoașterea și respectarea legilor, începând de la analize provenite de pe tărâmul teoriilor devianței și până la analize ce țin de organizarea administrației publice. Din analiza acestor teorii se desprind două mari direcții: în cazul pozitiv, al cetățenilor ce cunosc legislația, avem de-a face cu persoane cu un grad ridicat de conformism, de acțiune coerentă în spațiul social și care cunosc procedurile legale ce trebuie urmate în anumite situații. Principalul câștig în acest caz este cel al unui grad de satisfacție ridicat al populației față de guvernanți. În al doilea caz, confuzia, necunoașterea legislației și a procedurilor legale determină un comportament antisocial, rebel și un grad ridicat de insatisfacție față de guvernanți. La cele două perspective se adaugă sistemele de valori deviante prin care ordinea de drept dintr-un stat este pusă la îndoială, iar respectarea legilor nu este luată în calcul, însă această situație intră în altă sferă de analiză.

Respectarea legilor este condiționată de raportul existent între puterea politică, legislativă și executivă pe de o parte și de populație pe de altă parte. Astfel, respectarea legilor este precedată de organizarea coerentă a statului și a formei de guvernare. În prezent legislația românească este foarte stufoasă, iar numărul de acte normative depășește 21.200. Mai mult, dinamica apariției legilor și actelor normative este foarte rapidă. Deși un principiu de drept stipulează că „nimeni nu poate invoca necunoașterea legii în apărarea sa”, totuși, în situația actuală problematica este dificilă chiar și pentru specialiști. Din cele 21.200 de legi



și acte normative, un număr de 9.200 sunt parte integrantă a legislației primare.<sup>1</sup> Conform *Repertoriului Legislației României* între anul 1864 și 5 septembrie 2018 au fost emise 145.675 de acte normative. Ca formă de funcționare a reglementărilor există o delimitare clară între perioada 1864-1989. Fondul legislativ din această perioadă este în regres, în timp ce fondul legislativ de după anul 1989 este în expansiune.<sup>2</sup> Acest amalgam legislativ, cu apariții de noi acte și dispariția altora mai vechi face imposibilă cunoașterea de către o singură persoană a întregului volum al legilor. Precizăm că în mare parte este vorba despre legi ce privesc anumite cadre ale vieții sociale, numiri sau eliberări din posturi, reglementări ce privesc funcționarea anumitor instituții și acte normative ce însoțesc legile sau reglementările adoptate. Acestea sunt destinate anumitor specialiști și nu tuturor cetățenilor, ceea ce îi absolvă de necesitatea cunoașterii tuturor legilor.

Pentru a cunoaște mai bine sistemul legislativ și volumul acestuia am realizat în prezenta lucrare o statistică a dinamicii actelor normative emise de-a lungul timpului. În situația unui domeniu ce excelează în suprareglementare simplul cetățean este descoperit și incapabil să stăpânească întregul sistem legislativ și normativ. Astfel, apare problema reglementării raporturilor dintre puterea executivă, administrație și cetățeni. Posibilitățile de informare și de asistență trebuie dezvoltate astfel încât cetățenii să-și cunoască drepturile și obligațiile legale și să urmeze procedurile urmate de lege.

Față de uriașul volum de acte normative și de proceduri se poate pune întrebarea generală ce fundamentează, ca obiectiv general, actualul studiu: *În ce măsură cetățenii respectă legile din România?*

---

<sup>1</sup><https://www.profit.ro/must-read/analiza-cunoasterea-legii-misiune-imposibila-in-romania-sunt-in-vigoare-peste-21-200-de-acte-normative-uzuale-cu-peste-100-000-de-pagini-multe-de-calitate-indoielnica-17101589>

<sup>2</sup> [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.frame](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.frame)

Pentru atingerea obiectivelor cercetării și a confirmării sau informării ipotezelor, au fost intervievate într-o anchetă sociologică un număr de 240 de persoane, dintre care 160 locuiesc în mediul urban și 80 în mediul rural. Ancheta sociologică derulată a vizat, în prima parte, cunoașterea experienței pe care cetățenii o au în relația cu administrația publică și domeniul în care au avut loc aceste interacțiuni. A doua parte a chestionarului se referă la aprecierea serviciilor de care a beneficiat fiecare respondent, iar a treia parte este destiată analizelor comparative ale respondenților, bazate pe experiențele personale și pe aprecierea diverselor instituții.

Pregătirea cercetării empirice s-a bazat pe documentarea unor lucrări de referință din domeniul sociologic, completate de documentele europene care reglementează procedurile administrative. Apartenența României la Uniunea Europeană obligă țara noastră să-și armonizeze procedurile interne cu cele comunitare și în funcție de principiile care se află la baza acestei organizații.

Simplificarea administrativă este un proces implementat de instituțiile publice în beneficiul utilizatorilor – cetățeni, operatori economici sau alte instituții publice - cu scopul de a facilita accesul la servicii publice și conformarea cu reglementările în vigoare. Obiectivele simplificării administrative sunt reducerea complexității interacțiunilor cu instituțiile publice, precum și a costurilor suportate de utilizatori.

Cele mai frecvente măsuri de simplificare explorează diferite căi de a răspunde obiectivelor sus menționate.