

**Ion CIOBANU**  
**Mihaela KRUGLIȚKI**

**UNIVERSITATEA DE STAT „ALECU RUSSO” DIN BĂLȚI**  
**FACULTATEA DE DREPT ȘI ȘTIINȚE SOCIALE**  
**CATEDRA DE DREPT**

**Drept constituțional și instituții politice**  
**(prin prisma practicii Curții Constituționale a Republicii Moldova)**  
**- Ghid metodic -**

**Autori:**  
**Ion CIOBANU**  
Doctor în drept, lector universitar  
**Mihaela KRUGLIȚKI**  
Drd., asistentă universitară

Bălți-2024

**CZU 342(478)(075.8)**

**C51**

**Aprobat la Ședința Catedrei drept**

**Proces verbal nr. 6 din 05.04.2024**

**Aprobat la Ședința Consiliului Facultății de Drept și Științe Sociale**

**Proces verbal nr. 7 din 29.05.2024**

**Recenzenți:**

**Prof.univ.,dr.hab. Valeriu CUȘNIR**

**Conf.univ., dr. Mariana SPATARI**

**Conf.univ.,dr. Elena BOTNARI**

**Ma. Ceslav PANICO – Avocatul Poporului (OMBUDSMAN)**

**dr. Maria PRISACARI, Director ADR Nord**

**Vladimir RUSU, Șef al Oficiului Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat**

**DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII DIN REPUBLICA MOLDOVA**

**Ciobanu, Ion.**

Drept constituțional și instituții politice : (prin prisma practicii Curții Constituționale a Republicii Moldova) : Ghid metodic / Ion Ciobanu, Mihaela Kruglițki ; Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți, Facultatea de Drept și Științe Sociale, Catedra de Drept. – Bălți : [S. n.], 2024 (Tipografia din Bălți). – 118 p. – Referințe bibliogr. în subsol. – 100 ex.

ISBN 978-9975-161-66-4

342(478)(075.8)

**S.R.L. Tipografia din Bălți**

**ISABN 978-9975-161-66-4**

## PRELIMINARII

Dreptul constituțional și instituții politice se prezintă ca o disciplină fundamentală a dreptului, necesară a fi cunoscută de toți cei care studiază dreptul, indiferent de domeniul în care se specializează, precum și de cei care se specializează în domeniul organizării și funcționării autorităților publice din diferite instituții ale statului și ale autorităților publice locale.

Această disciplină juridică are ca scop aducerea la cunoștință studenților, ramura principală a sistemului dreptului, nucleul căreia este Constituția, legea cu forță juridică superioară celorlalte legi, care reglementează, în mod sistematic, atât principiile structurii social-economice, cât și cele ale organizării statului bazat pe aceasta, garantează material asigurarea drepturilor fundamentale cetățenești.

Știința Dreptului constituțional invită la formarea, încă de la începutul studiilor universitare, a unei atitudini științifice cu privire la instituțiile politice și juridice, ce va contribui la formarea de juriști în spiritul celor mai democratice concepții privind rolul, funcțiile și mecanismele guvernării, ca și cerința impunerii primatului legii.

Dreptul constituțional și instituții politice este o disciplină fundamentală care, împreună cu celelalte discipline, formează bazele pregătirii teoretice a viitorului jurist și a funcționarului public din domeniul administrației de stat și, nu în ultimul rând, cultivă cultura juridică și politică a cetățenilor.

Jurisprudența Curții Constituționale reflectă pulsul societății autohtone, precum și parcursul istoric al Republicii Moldova de la proclamarea independenței sale și până în prezent.

Activitatea Curții Constituționale este una organizatorică, de supraveghere, îndreptată spre a atenționa autoritățile publice, actul cărora este supus controlului, să înlăture normele ce contravin Constituției și să oprească acțiunea actului normativ, dar dreptul de a-l modifica sau anula revine organului ce l-a adoptat. Hotărârile pentru controlul constituționalității sunt executorii și definitive, atrăgând nulitatea actului normativ sau dispozițiilor acestuia declarate neconstituționale.

În acest context, Curtea Constituțională devine un „arbitru” suprem în materia „examinării în exclusivitate a chestiunilor de drept”.

În calitate de unică autoritate de jurisdicție constituțională, Curtea își exercită atribuțiile potrivit prevederilor art. 135 din Constituție, art. 4 al Legii cu privire la Curtea Constituțională și art. 4 al Codului jurisdicției constituționale:

- exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor, regulamentelor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;
- interpretează Constituția;
- se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;
- confirmă rezultatele referendumurilor republicane;
- confirmă rezultatele alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova, validează mandatele deputaților și al Președintelui Republicii Moldova;
- constată circumstanțele care justifică dizolvarea Parlamentului, demiterea Președintelui Republicii Moldova, interimatul funcției de Președinte, imposibilitatea Președintelui Republicii Moldova de a-și exercita atribuțiile mai mult de 60 de zile;
- rezolvă excepțiile de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție;
- hotărăște asupra chestiunilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid.

Indicațiile metodice au fost elaborate cu scopul de a facilita studenții prin valoarea și profunzimea practicii constituționale autohtone, atât din punct de vedere teoretic, cât și practic.

Prezenta lucrare este structurată într-o manieră accesibilă și ordonată prin referințe la prevederile Constituției Republicii Moldova, cât și ale Curții Europene a Drepturilor Omului.

Studierea cursului prin prisma practicii jurisprudenței Curții Constituționale va constitui un suport considerabil pentru studenții care doresc să exploreze probleme de drept constituțional într-un context științific mai vast.

**Tematica și repartizarea orientativă a orelor la curs/ seminare a studentului.**

<i>Nr</i>	<i>Tema</i>	Nr. ore
1.	<b>Dreptul constituțional ca ramură de drept</b>	2
2.	<b>Teoria generală a constituției</b>	4
3	<b>Curtea Constituțională a Republicii Moldova</b>	2
4.	<b>Dezvoltarea constituționalismului în Republica Moldova</b>	2
5.	<b>Cetățenia – capacitate a omului și instituție juridică</b>	2
6.	<b>Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale. Garanții</b>	4
6 <sup>1</sup>	<b>Avocatul Poporului. Rolul și atribuțiile Avocatului Poporului</b>	2
7.	<b>Structura de stat. Forma de guvernământ. Regim politic</b>	2
8.	<b>Puterea de stat. Separația puterilor în stat</b>	2
9.	<b>Bazele regimului constituțional în Republica Moldova.</b>	2
10.	<b>Sistemul electoral</b>	4
11.	<b>Dreptul parlamentar</b>	6
12.	<b>Instituția șefului statului</b>	4
13.	<b>Guvernul Republicii Moldova</b>	4
14.	<b>Autonomie și descentralizare administrativă</b>	2
	Total	44

# TEMA 1

## DREPTUL CONSTITUȚIONAL CA RAMURĂ DE DREPT

### Unități de conținut:

1. Noțiunea de drept constituțional ca ramură de drept și noțiunea de instituții politice
2. Locul dreptului constituțional în sistemul dreptului
3. Trăsăturile caracteristice ale raportului juridic constituțional
4. Raporturile de drept constituțional
5. Particularitățile normelor de drept constituțional
6. Obiectul dreptului constituțional
7. Subiectele raporturilor de drept constituțional
8. Izvoarele dreptului constituțional
9. Dubla ipostază a dreptului constituțional: ramură de drept și factor structurant în sistemul dreptului
10. Instituțiile politice ale statului

### Obiective de referință:

- să definească noțiunea de drept constituțional ca ramură de drept și noțiunea de instituții politice;
- să expună locul dreptului constituțional în sistemul dreptului;
- să recunoască trăsăturile caracteristice ale raportului juridic constituțional;
- să determine raporturile și normele de drept constituțional;
- să cunoască subiectele raporturilor de drept constituțional;
- să enumere izvoarele dreptului constituțional.

### Termeni și noțiuni de bază:

Dreptul reprezintă un fenomen social complex ale cărui trăsături rezultă din diversitatea factorilor politici, economici, sociali etc.

Conceptul de drept este abordat printr-o multitudine de definiții, care au reflectat opinia cercetătorilor la diverse etape ale dezvoltării umanității.

În literatura de specialitate, conceptul de drept este tratat prin multiple definiții:

- *Totalitate de reguli de conduită (norme juridice) impersonale, cu caracter general-obligatoriu și adoptate ori sancționate de stat, destinate reglementării normative a relațiilor sociale. Respectarea lor, în majoritatea este benevolă, dar în caz de necesitate aplicându-se forța de constrângere a statului.*<sup>1</sup>

- *Ansamblul regulilor de conduită, adoptate sau sancționate de stat, care exprimă voința poporului ridicată la rang de lege, destinate să reglementeze relațiile sociale și ale căror aplicare este realizată benevol, iar în caz de necesitate prin forța coercitivă a statului.*<sup>2</sup>

- *Ansamblul regulilor de conduită generale și obligatorii asigurate și garantate de stat, reguli al căror scop îl constituie organizarea și disciplinarea comportamentului uman în cadrul relațional uman, precum și înfăptuirea acestui comportament într-un climat specific manifestării coexistenței drepturilor esențiale ale omului și libertăților lui cu justiția socială.*<sup>3</sup>

- Dincolo de de nuanțe și conotații care țin mai mult de filozofia juridică, noțiunea de drept este utilizată în două sensuri principale<sup>4</sup>: „ca normă juridică care reglementează raporturi sociale concrete (...) și ca posibilitate recunoscută sau garantată de stat unei persoane de a cere altei persoane un anumit comportament juridic prescris expres de lege (dreptul de autor, dreptul de proprietate, dreptul de creație - drepturi denumite generic drepturi subiective)”.

- În aceeași ordine de idei, tratarea conceptului de **drept**, în opinia autorilor Ioan Muraru și Simina Tănăsescu, trebuie să însumeze o dublă conotație (*dreptul obiectiv și dreptul subiectiv*).

Prin dreptul obiectiv înțelegem totalitatea normelor juridice (...).<sup>5</sup> Dreptul este definit ca totalitatea

<sup>1</sup> Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. I. Chișinău: S.N. Tipografia „Reclama”, 2001. p. 5.

<sup>2</sup> Cârnaț T. Drept Constituțional. Chișinău: Print-Caro, 2010. p. 5.

<sup>3</sup> Rusu V. Dreptul Constituțional. Note de curs. Chișinău, 2013, p. 8 (online) [http://www.usem.md/uploads/files/Note\\_de\\_curs\\_drept\\_ciclul\\_1/003\\_-\\_Dreptul\\_constitutional.pdf](http://www.usem.md/uploads/files/Note_de_curs_drept_ciclul_1/003_-_Dreptul_constitutional.pdf)

<sup>4</sup> Ionescu Cr. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2001. p. 21.

<sup>5</sup> Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ed. IX. București: Lumina Lex, 2001. p. 14.

regulilor de conduită, instituite sau sancționate de stat, reguli ce exprimă voința poporului ridicată la rangul de lege, a căror aplicare este realizată de bunăvoie și, în ultima instanță, prin forța coercitivă a statului. Cât privește dreptul subiectiv el este puterea garantată de lege voinței unei persoane, în temeiul căreia aceasta este în măsură, în vederea valorificării unui interes personal direct, să desfășoare o conduită determinată sau să ceară unui terț îndeplinirea unei acțiuni sau abținerea de la o anumită activitate.<sup>6</sup>

Însă, una din cele mai reușite ar fi că dreptul constituie *totalitatea normelor sociale cu caracter general și obligatoriu care reglementează conduita umană și a căror respectare este asigurată prin forța de constrângere de stat.*

În opinia noastră, dreptul poate fi definit sub trei aspecte:

1) **drept obiectiv** constituie totalitatea normelor juridice care reglementează conduita umană, exprimă voința și interesele societății în general sau a unei categorii aparte a societății și care sunt fixate în norme juridice sub formă de legi și alte acte normative (decrete, hotărâri, ordonanțe etc.). Totalitatea normelor juridice active care sunt în vigoare, constituie **dreptul pozitiv**.

2) **drept subiectiv** presupune prerogativa acordată de lege unei persoane prin care se determină un anumit comportament al său față de alte persoane și invers, se pretinde același comportament față de sine.

3) **drept ca știință** presupune activitatea de cercetare a domeniului juridic.

Raportul dintre dreptul obiectiv și dreptul subiectiv dă expresie cadrului normativ în care subiectul, individul își realizează drepturile și libertățile sale.

1.1 Dreptul obiectiv este ansamblul normelor juridice care prefigurează scopurile generale ale vieții sociale, norme care au un caracter obligatoriu, pe care societatea „ne poate constrânge să le respectăm, printr-o presiune externă mai mult sau mai puțin intensă”. Dreptul, în sens obiectiv, include norme privind acte, fapte și comportamente, atât ale indivizilor, cât și ale grupurilor sociale. Conduita tuturor membrilor colectivității trebuie să fie conformă acestor reguli de conduită, ceea ce subliniază caracterul lor imperativ. Totodată, aceste reguli „trebuie să-și găsească un cadru minim de legitimitate pentru a putea fi condiția existenței posibile a comunității”.

1.2 Dreptul subiectiv definește facultatea unui subiect de a-și valorifica sau apăra un anumit interes, legal protejat, împotriva oricărei încercări sau acțiuni de încălcare. În acest sens, au fost concepute și promovate Drepturile omului, care definesc posibilitatea ca un subiect să aibă deschisă opțiunea de a-și realiza interesul legitim, chiar dacă pentru a-și atinge acest scop, ar trebui să se confrunte cu o persoană sau chiar cu o comunitate care îi pun sub semnul întrebării dreptul său. Dreptul subiectiv însoțește ființa umană, încă din perioada concepțiunii – când fătul are deja o capacitate de folosință – și până la moarte, care implică mai multe drepturi și obligații, inclusiv cele legate de succesiune<sup>7</sup>.

În opinia mai multor cercetători, cea mai importantă ramură a dreptului public o reprezintă **dreptul constituțional** care este constituie temelia pentru celelalte ramuri de drept și în general pentru toate normele juridice.

De fapt, dreptul constituțional este factorul structurant al întregului sistem de drept **care guvernează și orientează reglementarea juridică din celelalte ramuri ale dreptului**, imprimând un anume **conținut** și o anumită **direcție**. Aceasta este urmarea faptului că dreptul constituțional izvorăște din actul juridic și politic fundamental al țării – Constituția, care într-un stat democratic exprimă cel mai fidel și concis voința poporului suveran. Toate **normele cuprinse în Constituție abrogă, instituie ori modifică** direct sau implicit normele cuprinse în celelalte acte normative, care includ normele juridice din celelalte ramuri de drept.

Dreptul constituțional conține totalitatea normelor juridice (prevăzute de Constituție) după care se organizează și se guvernează un stat, precum și reglementarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

După cum menționează prof. univ. T. Cârnaț, dreptul constituțional apare în cadrul sistemului de drept într-o dublă ipostază : ca ramură de drept și ca factor structurat al întregului sistem.<sup>8</sup>

**Ca ramură de drept**, dreptul constituțional reprezintă ramura principală a sistemului de dreptul

<sup>6</sup> Muraru I., Tănăsescu S. Op.cit. p.15.

<sup>7</sup> Mazilu Dm. Drepturile omului – concepte, exigențe și realități contemporane. București: Lumina Lex, 2000. pag. 41-42.

<sup>8</sup> Cârnaț T. Drept Constituțional. Chișinău: Print-Caro, 2010. p. 33.

alcătuită din ansamblu unitar de norme juridice cuprinse prioritar în constituție prin care se reglementează: relații sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii de stat; drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale omului și cetățeanului; modul de organizare și funcționare a instituțiilor politice și bazele instituțiilor administrative și jurisdicționale.

**Ca factor structurat în sistemul de drept**, dreptul constituțional guvernează și orientează reglementarea juridică din celelalte ramuri ale dreptului, îi imprimă un anumit conținut și o anumită direcție. Dreptul constituțional apare ca factor structurat al întregului sistem de drept prin aceea că normele ce alcătuiesc celelalte ramuri ale dreptului trebuie să fie conforme celor cuprinse în dreptul constituțional.<sup>9</sup>

**Așadar, dreptul constituțional reglementează relațiile sociale fundamentale ce apar în procesul, instaurării, menținerii și exercitării statale a puterii.**

#### **Literatură recomandată:**

1. Bianca Selejan-Gutan. **Drept constituțional și instituții politice**, Editura Hamangiu, București, 2008.
2. Cristian Ionescu. **Drept constituțional și instituții politice**, Editura Lumina Lex, București, 2001, vol. I-II.
3. Dan Claudiu Dănișor. **Drept constituțională și instituții politice**, Editura C.H. Beck, București, 2007.
4. Daniel Mihai Dragnea, Eremia Mihail-Constantin. **Introducere în dreptul constituțional**, Editura Hamangiu, București, 2007
5. Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu. **Drept constituțional și instituții politice**. Ediția 13. Editura C.H. Beck, București, 2009, vol.-I-II.
6. Ioan Muraru, Simina Tănăsescu. **Drept constituțional și instituții politice**, Editura Lumina Lex, București, 2001.
7. Ion Guceac. **Curs elementar de drept constituțional**, Chișinău 2004, V. I-II.

**Recomandare metodică:** studenții vor studia și analiza cel puțin din trei surse bibliografice unitățile de conținut din tema 1 pentru a putea să răspundă la întrebări.

#### **Întrebări pentru autoevaluare:**

- Formulați conceptul dreptului constituțional.
- Faceți deosebirea între ramurile de drept public și ramurile de drept privat.
- Stabiliți locul și rolul dreptului constituțional în sistemul dreptului.
- Care este specificul subiectelor raporturilor de drept constituțional.
- Enumerați și caracterizați izvoarele dreptului constituțional.
- Descrieți instituțiile politice ale statului.

#### **Repere metodologice**

**Sarcină:** analizați hotărârea Curții Constituționale privind interpretarea art. 13 alin.(1) din Constituție. Comentați ce fel de hotărâre este și care sunt consecințele juridice ale acesteia. Argumentați relația între Declarația de Independență și Constituție.

**Recomandare metodică:** se va încuraja formularea argumentelor respectând structura argumentului: teza, explicația, dovada, concluzia.

#### **Practica Curții Constituționale:**

---

<sup>9</sup> Cârnaț T. Op.cit. p. 33-34.

**HOTĂRÂRE PRIVIND INTERPRETAREA**  
**articolului 13 alin. (1) din Constituție în corelație cu Preambulul Constituției și Declarația**  
**de Independență a Republicii Moldova** (Sesizările nr. 8b/2013 și 41b/2013)

**PROCEDURA**

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 26 martie 2013, în temeiul articolelor 25 alin.(1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin.(1) lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale, de deputatul în Parlament, dna Ana Guțu, privind interpretarea articolului 13 din Constituție, potrivit căruia:

„(1) Limba de stat a Republicii Moldova este limba moldovenească, funcționând pe baza grafiei latine. [...]”

2. Autorul sesizării a solicitat Curții Constituționale ca prin interpretarea articolului 13 din Constituție să se explice:

- dacă sintagma „limba moldovenească, funcționând pe baza grafiei latine” poate fi echivalată semantic cu sintagma „limba română”.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 12 aprilie 2013 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudeca fondul cauzei.

4. La 17 septembrie 2013 deputații Mihai Ghimpu, Valeriu Munteanu, Corina Fusu, Boris Vieru și Gheorghe Brega au depus o sesizare privind interpretarea dispozițiilor art. 1 alin. (1) în corelație cu art. 13 alin. (1) și preambulul Constituției Republicii Moldova, prin care au solicitat :

- recunoașterea Declarației de Independență a Republicii Moldova ca fiind valoric superioară Constituției Republicii Moldova;

- înlăturarea contradicției dintre prevederile Declarației de Independență a Republicii Moldova și art. 13 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, corelând denumirea limbii oficiale a Republicii Moldova conform actului juridic considerat de Curtea Constituțională a Republicii Moldova ca fiind ierarhic superior.

5. La 15 octombrie 2013, dna Ana Guțu a depus o completare la sesizare, solicitând Curții Constituționale să confere Declarației de Independență a Republicii Moldova, adoptată la 27 august 1991, statut de normă constituțională, confirmând astfel că limba oficială a Republicii Moldova este limba română, și nu „limba moldovenească în baza grafiei latine” precum este formulat în articolul 13 din Constituția Republicii Moldova.

6. Având în vedere identitatea de obiect formată ca rezultat al acestei completări, în temeiul articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, la 23 octombrie 2013 Curtea a decis conexarea celor două sesizări într-un singur dosar.

7. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui, Guvernului și Academiei de Științe a Moldovei. Parlamentul și Guvernul nu și-au exercitat acest drept.

8. În ședința plenară publică a Curții sesizarea a fost susținută de dna Ana Guțu și dl Valeriu Munteanu, autori ai sesizărilor. Autoritățile nu și-au delegat reprezentanții.

**A. ADMISIBILITATEA**

35. În conformitate cu deciziile sale din 12 aprilie și 23 octombrie 2013 (a se vedea §§ 3 și 6 supra), Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, articolului 4 alin. (1) lit. b) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. b) din Codul jurisdicției constituționale, sesizarea privind interpretarea Constituției ține de competența Curții Constituționale.

36. Articolele 25 alin. (1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale abilitază deputatul în Parlament cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

37. Curtea observă că aspectele abordate de către autorii sesizării nu au constituit anterior obiect de interpretare în fața instanței de contencios constituțional.

38. Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există un alt temei de sistare a procesului în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul jurisdicției constituționale. Curtea reține că a fost sesizată legal și este competentă să hotărască asupra



interpretării articolului 13 alin. (1) din Constituție în coroborare cu Preambulul Constituției și

Declarația de Independență a Republicii Moldova. Prin urmare, Curtea va examina în continuare fondul sesizării.

39. În conformitate cu articolul 6 alin.(2) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională își stabilește singură limitele de competență.

40. Problema supusă Curții spre soluționare impune analiza a două chestiuni, care sunt interdependente. Având în vedere faptul că verificarea corelației dintre Declarația de Independență a Republicii Moldova și Constituția Republicii Moldova influențează raționamentul privind denumirea limbii de stat, Curtea va examina separat aceste chestiuni, unele aspecte urmând a fi abordate în comun.

Astfel, Curtea va examina: a) corelația dintre Declarația de Independență a Republicii Moldova și Constituție; b) concurența dintre două acte fundamentale care vizează limba de stat.

41. Pentru a elucida aspectele abordate în sesizare, Curtea va opera, în special, cu prevederile Preambulului și cele ale articolului 13 alin. (1) din Constituție, precum și cu jurisprudența sa anterioară, utilizând toate metodele de interpretare juridică.

### **B. FONDUL CAUZEI**

Curtea reține că prerogativa cu care a fost investită prin articolul 135 alin. (1) lit. b) din Constituție presupune stabilirea sensului autentic și deplin al normelor constituționale, care poate fi realizată prin metodele de interpretare a textului (interpretare gramaticală), în baza contextului (interpretare sistematică), după scop (interpretare teleologică) și în baza materialelor legislative și a istoricului apariției legii (interpretare istorică). Pentru a determina sensul autentic, aceste metode nu se exclud, ci se completează reciproc.

#### **3. Aprecierea Curții**

54. De regulă, constituțiile se deschid cu un preambul, iar în funcție de criteriul conținutului lor, acestea sunt foarte diferite.

55. Un număr tot mai mare de state au recunoscut expres valoarea juridică a preambulului, acesta nemaifiind tratat ca o simplă prefață, ci ca un dispozitiv special al Constituției (Germania, Franța, Irlanda, Estonia, Letonia, Macedonia, Bosnia și Herțegovina, Ucraina, Turcia, India etc.).

56. Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția), în ceea ce privește importanța preambulului Constituției, a concluzionat explicit că:

„Preambulurile au în primul rând un scop politic și reprezintă declarații politice menite să sublinieze importanța legii fundamentale, principiile sale, valorile și garanțiile, pentru statul respectiv și poporul său. Pe cale de consecință, ele ar trebui să aibă și o valoare unificatoare semnificativă” (Opinia cu privire la noua Constituție a Ungariei, CDL-AD(2011)016, § 31).

58. Valoarea interpretativă a preambulului este adânc înrădăcinată în statele cu sistem de drept comun (common law), preambulul Constituției întrucipând un cadru orientativ pentru interpretarea constituțională.

59. Atunci când există mai multe interpretări, instanțele prefer opțiunea în consonanță cu preambulul.

#### **1. Argumentele autorilor sesizării**

92. Autorii sesizării consideră că sintagma „limba moldovenească, funcționând pe baza grafiei latine” poate fi echivalată semantic cu sintagma „limba română”, deoarece numai aceasta din urmă este în exclusivitate valabilă din punct de vedere științific.

123. Prin urmare, nici un act juridic, indiferent de forța acestuia, inclusiv Legea Fundamentală, nu poate veni în contradicție cu textul Declarației de Independență. Atât timp, cât Republica Moldova se află în aceeași ordine politică creată prin Declarația de Independență de la 27 august 1991, legiuitorul constituant nu poate adopta reglementări ce contravin acesteia. Totuși, în cazul în care legiuitorul constituant a admis în Legea Fundamentală anumite contradicții față de textul Declarației de Independență, textul autentic rămâne a fi cel din Declarația de Independență.

Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit.b) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

### **HOTĂRĂȘTE:**

1. În sensul Preambulului Constituției, Declarația de Independență a Republicii Moldova face corp comun cu Constituția, fiind textul constituțional primar și imuabil al blocului de constituționalitate.

2. În cazul existenței unor divergențe între textul Declarației de Independență și textul Constituției, textul constituțional primar al Declarației de Independență prevalează.

3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

## TEMA 2 TEORIA GENERALĂ A CONSTITUȚIEI

### Unități de conținut:

1. Evoluția semantică a noțiunii de constituție
2. Noțiunea de constituție. Criteriile de definire a constituției
3. Apariția și difuzarea constituției
4. Funcțiile constituției
5. Formele constituțiilor
6. Revizuirea (modificarea) constituțiilor
7. Încetarea provizorie și abrogarea constituției
8. Conținutul normativ al constituției
9. Supremația constituției
10. Garanțiile juridice ale supremației constituției
11. Justiția constituțională și justiția de drept comun
12. Formele de control ale constituționalității legilor
13. Organele competente a controla constituționalitatea

### Obiective de referință:

- să definească conceptul de constituție și să delimiteze criteriile de definire a constituției;
- să expună formele și funcțiile constituției;
- să explice procedura de revizuire/modificare a constituției;
- să definească formele de control ale constituționalității legilor;
- să identifice subiectele raporturilor de drept constituțional;
- să determine atribuțiile organelor competente de control al constituționalității legilor.

### Termeni și noțiuni de bază:

Termenul „constituție” derivă etimologic de la „*constitutio*” din limba latină și înseamnă *așezare cu temei, stare a unui lucru, organizare*.<sup>10</sup>

Pe parcursul mai multor secole termenul „constituție” a deținut diverse conotații obținând accepțiunea clasică de **lege supremă în stat** doar la sf. secolului XVIII-lea.

#### Funcțiile constituției:

1) *asigurarea continuității (instituțiilor publice) în dezvoltarea statului*. Astfel, constituțiile au menirea de a garanta legitimitatea autorităților publice în stat;

2) *asigurarea suveranității poporului*. Aceasta presupune supremația voinței poporului în raport cu organele legislativ sau executiv;

3) *contracararea radicalismului și extremismului în stat*. Aceasta presupune contracararea instituirii unui regim politic prin violență și agresiune (cazul statelor comuniste). Astfel, doctrina comunistă proclamă tranșant că instituirea acestei ideologii este posibilă doar prin revoluție (luptă dintre clase). În aceeași ordine de idei se înscriu mișcările naziste (național-socialiste) care instigă la ură interetnică, discriminare rasială și renunțare la democrație în favoare unui regim dictatorial.

Regimul constituțional democratic dispune de pârgă și mecanisme de anihilare ale acestor mișcări prin declararea lor ca fiind *neconstituționale*.

4) *contracararea separatismului în stat*. În lumina evenimentelor care s-au produs la începutul anilor 90 în fostele state sovietice socialiste (se are în vedere crearea unor conflicte înghețate regionale, precum ar fi cazul Transnistriei, Abhazia, Nagornii Carabah ș.a.) constituțiile au menirea de a menține unitatea teritorială a Republicii Moldova, Georgia, Azerbaijan. Tendințe separatiste se manifestă și în alte state precum Federația Rusă, Marea Britanie, Spania, Belgia, România (ținutul secuiesc) ș.a. însă legea supremă este cea care nu admite realizarea fenomenului în cauză.

#### Tipologia constituțiilor.

- **După perioada adoptării** deosebim patru generații de constituții:

*Prima Generație* încadrează cele mai vechi constituții scrise din istoria omenirii care au apărut în

<sup>10</sup> Rusu I. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2001. p. 37.

America (1787), Franța (1791) și Polonia (1791) fiind urmate de Suedia (anul 1809), Spania (anul 1812), Norvegia (anul 1809) (anul 1814), Olanda (anul 1815), Grecia (anul 1822), Belgia (anul 1831), Luxemburg (anul 1868). Prima constituție nescrisă este constituția Angliei fiind urmată de coloniile sale.

*A Doua Generație* încadrează constituțiile adoptate în perioada interbelică (Mexic – 1917, Liban – 1926, Irlanda – 1937, Islanda - 1944).

*A treia generație* se constituie în perioada postbelică și include Japonia – 1946, Italia – 1947, RFG – 1949, Franța – 1958.

*A patra generație* include constituțiile post-socialiste, precum ar fi Bulgaria, Macedonia - 1991, Cehia , Slovacia, - 1992, Republica Moldova – 1994, Polonia – 1997.<sup>11</sup>

### **Adoptarea constituției**

Reieșind din caracterul suprem al constituției, putem concluziona că procedura de adoptare a legii supreme este mult mai complexă și presupune o procedură constituțională specială decât adoptarea celorlalte acte normative în stat. Adoptarea unei legi supreme noi depinde de mai mulți factori, printre care menționăm<sup>12</sup>:

- **Apariția unui stat nou.** Este exemplul fostelor colonii care ulterior au obținut independența sau a statelor post-sovietice, inclusiv vorbim de Republica Moldova.

- În situația când în viața unui stat au loc **schimbări politice structurale**, fundamentale, și anume, când **se schimbă regimul politic** ori când un stat își reînnoiește bazele politico-juridice, economice, sistemul social-politic sau când își desăvârșește unitatea națională.

- O constituție nouă nu mai poate fi adoptată când în viața statului are loc schimbare importantă cu caracter politic sau social-economic care nu afectează însă esența statului sau regimul politic.

În dependență de modul de adoptare și modificare a constituției deosebim:

1. **Constituția octroiată sau charta concedată** – este legea supremă acordată de monarh supușilor săi în mod necondiționat (ex.: Constituția franceză din 1814).

2. **Constituția plebiscitară** – este legea supremă propusă de monarh/ șef de stat spre aprobare supușilor săi, însă fără dreptul de a interveni în textul constituției (ex.: Constituția română din 1938).

3. **Constituția pact** – este legea supremă negociată dintre șeful statului și Parlament (ex.: Constituția română din 1866 și 1923).

4. **Constituția convenție** – este legea supremă propusă de o Adunare constituantă care au menirea de a reprezenta interesele poporului.

5. **Constituția referendum.**

În dependență de autoritate competentă să adopte constituția, deosebim **putere constituantă originară** și **putere constituantă instituită**.

**Putere constituantă originară** este autoritatea care și-a asumat responsabilitatea înfăptuirii revoluției și care și-a stabilit ca obiectiv prioritar și o nouă ordine juridică, iar **putere constituantă derivată (instituită)** este o putere dependentă de reglementări constituționale prestabilite (prevăzute în constituția anterioară), depășirea acestora constituind fraudarea constituției.<sup>13</sup>

### **Revizuirea constituției**

Orice stat este în permanentă schimbare, iar constituția, în acest context, are menirea de a reprezenta realitatea socio-politică și economică a acestuia. Întru realizarea acestui scop, legiuitorul are posibilitatea de a veni cu amendamente la legea fundamentală, dar acest fapt presupune un proces bine determinat (stipulat în constituție) fiind descrise procedura și etapele revizuirii legii supreme.

Mai mulți autori constituționaliști evidențiază următoarele etape ale revizuirii constituției<sup>14</sup>:

- a) necesitatea revizuirii constituției;
- b) limitele revizuirii;
- c) inițiativa revizuirii;
- d) elaborarea și adoptarea revizuirii.

*Necesitatea revizuirii constituției*

<sup>11</sup> Комкова Г.Н. Конституционное право зарубежных стран. Москва: Юрайт, 2011. с. 26.

<sup>12</sup> Ionescu Cr. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2001. p. 185-186.

<sup>13</sup> Rusu I. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2001. p. 47.; Iorgovan A. Drept constituțional și instituții politice. Teorie Generală. București: Calderon, 1994. p. 50.

<sup>14</sup> Arseni A. Drept constituțional și instituții politice. Volumul I. Tratat elementar. Chișinău: USM, 2005. p. 191.

În cazul în care constituția nu mai corespunde realităților într-o societate, revizuirea acesteia devine un imperativ categoric pentru legiuitor.

Există mai multe premise pentru a revizui constituția, printre care menționăm: **a) schimbarea regimului politic**, fapt care impune legitimarea acestuia prin dispoziții constituționale, **b) modificarea parțială a unor dispoziții din constituție** fapt care presupune îmbunătățirea conținutului normativ al textului prin excluderea sau modificarea articolelor care nu mai sunt valabile într-un stat aparte și **c) adaptarea legii supreme la rigorile internaționale** la care statul este parte (de ex. Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte și respectiv, prioritate se acordă reglementărilor internaționale).

#### *Limitele revizuirii*

În literatura de specialitate sunt reflectate următoarele limite de revizuirii a legii supreme: a) *limită expresă sau tacită ale revizuirii*; b) *limite superioare sau inferioare*; c) *limite heteronome sau autonome*.

Legiuitorul indică expres în textul constituției Republicii Moldova (art. 142) “Dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscrși în listele electorale”. Totodată, nu pot fi revizuirii care ar suprima drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. De asemenea, este interzis de iniția revizuirea constituției pe durata stării de urgență, asediu și de război.

#### *Inițiativa revizuirii*

În majoritatea statelor lumii, inițiativa revizuirii legii supreme aparține organului legislativ sau, după caz, de adunarea constituantă.

Legiuitorul autohton indică expres în art. 141 al legii supreme condițiile fundamentale și subiecții în drept de a iniția revizuirea constituției.

Așadar, Revizuirea poate fi inițiată de :

a) un număr de cel puțin 200 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. Cetățeni care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate cel puțin 20000 de semnături în sprijinul acestei inițiative;

b) un număr de cel puțin o treime de deputați în Parlament;

c) Guvern.

Este necesar de menționat că proiectele de legi constituționale trebuie prezentate Parlamentului numai împreună cu avizul Curții Constituționale, adoptat cu votul a cel puțin 4 judecători.

#### **Literatură recomandată:**

1. Legea Republicii Moldova cu privire la Curtea Constituțională, nr. 317-XIII din 13.12.1994, M.O. al Republicii Moldova nr.8/86 din 07.02.1995.

2. Legea Republicii Moldova Codul jurisdicției constituționale, nr. 502-XIII din 28.09.1995, M.O. al Republicii Moldova nr. 53-54/597 din 28.09.1995.

3. Elena Aramă. **Controlul constituționalității legilor: istorie și actualitate**, Editura Museum, Chișinău, 2000.

4. Cristian Ionescu. **Drept constituțional și instituții politice**, Editura Lumina Lex, București, 2001, vol. I-II.

5. Ioan Deleanu. **Justiția constituțională**, București, Ed. Lumina Lex, București 1995.

6. Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu. **Drept constituțional și instituții politice**, Ediția 13.

7. Ion Guceac. **Curs elementar de drept constituțional**, Chișinău 2004, V. I-II.

8. Teodor Cârnaț. **Drept constituțional**, Chișinău: Print-Caro, 2010.

9. Negru B., Osmochescu N., Smochină A., Gurin C., Creangă I., Popa V., Cobăneanu S., Zaporozjan V., Țurcan S., Șterbeț V., Armeanic Al., Pulbere D. **Constituția Republicii Moldova, comentariu**. Chișinău: Editura Arc, 2012.

**Recomandare metodică:** studenții vor studia și analiza cele două acte normative propuse și, cel

puțin din trei surse bibliografice, unitățile de conținut din tema 2, pentru a putea să răspundă la întrebări.

### Întrebări pentru autoevaluare:

- Definiți fenomenul constituționalismului. Prin ce se exprimă esența constituționalismului.
- Cum a evoluat fenomenul constituționalismului în Republica Moldova?
- Formulați conceptul de Constituție. Prin ce se manifestă necesitatea constituției?
- Enumerați criteriile de clasificare a formelor Constituție.
- Caracterizați Constituția Republicii Moldova din punct de vedere al formei și structurii.
- Cui aparține prerogativa de adoptare a Constituției în Republica Moldova?
- Enumerați etapele privind adoptarea unei constituții.
- Motivați necesitatea revizuirii Constituției.
- Ce înțelegeți prin controlul constituționalității legilor. Care este necesitatea socială a acestei activități?

### Repere metodologice

**Sarcină:** analizați hotărârea Curții Constituționale privind interpretarea articolului 135 alin.(1) lit. g) din Constituția Republicii Moldova. Comentați ce fel de hotărâre este și care sunt consecințele juridice ale acesteia. Argumentați necesitatea existenței excepției de neconstituționalitate și procedura desfășurării acesteia.

**Recomandare metodică:** se va încuraja formularea argumentelor respectând structura argumentului: teza, explicația, dovada, concluzia.

### Practica Curții Constituționale:

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA  
articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituția Republicii Moldova  
(*excepția de neconstituționalitate*)  
(*Sesizarea nr. 55b/2015*)

#### PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 9 decembrie 2015, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, 25 lit. d) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. d) din Codul jurisdicției constituționale, de către Curtea Supremă de Justiție, pentru interpretarea articolului 135 alin.(1) lit. g) din Constituția Republicii Moldova.

2. Autorul sesizării a solicitat Curții Constituționale ca prin interpretarea articolului 135 alin.(1) lit. g) din Constituție să se explice:

„1) Este în drept Curtea Supremă de Justiție să refuze instanțelor judecătorești sesizarea Curții Constituționale cu privire la excepția de neconstituționalitate, ridicată de către acestea în cadrul unui proces, ținând cont de redacția art. 135 alin. (1) lit. g) din Constituție?

2) Care este rolul Curții Supreme de Justiție în procesul sesizării Curții Constituționale, prin raportare la dreptul instanțelor judecătorești de toate nivelurile de a ridica excepția de neconstituționalitate?

3) Sunt în drept instanțele judecătorești să refuze părților ridicarea excepției de neconstituționalitate?”

3. Prin decizia Curții Constituționale din 15 decembrie 2015 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudica fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Consiliului Superior al Magistraturii, Asociației Judecătorilor din Republica Moldova și Uniunii Avocaților din Republica Moldova.

#### A. ADMISIBILITATEA

12. În conformitate cu decizia sa din 15 decembrie 2015 (a se vedea § 3 supra), Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, articolului 4 alin. (1) lit. b) din Legea cu

privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. b) din Codul jurisdicției constituționale, sesizarea privind interpretarea Constituției ține de competența Curții Constituționale.

13. Articolele 25 lit. d) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. d) din Codul jurisdicției constituționale acordă Curții Supreme de Justiție dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

14. Curtea reține că prerogativa cu care a fost investită prin articolul 135 alin. (1) lit. b) din Constituție presupune stabilirea sensului autentic și deplin al normelor constituționale, care poate fi realizată prin interpretarea textuală sau funcțională, în măsura în care poate fi dedusă din textul Constituției, ținând cont de caracterul generic al normei și situațiile complexe în care norma trebuie aplicată etc.

15. Curtea menționează că aspectele abordate în sesizare se referă la: 1) raportul între instanțele de judecată și părțile litigiului la ridicarea excepției și 2) subiecții cu dreptul de a ridica excepția de neconstituționalitate și de a sesiza Curtea Constituțională.

16. Curtea reține că prevederile articolului 135 alin. (1) lit. g) din Constituție au fost interpretate anterior prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 15 din 6 mai 1997. La efectuarea acestei interpretări Curții i s-a solicitat să explice semnificația sintagmei „excepție de neconstituționalitate” și „acte juridice” de la articolul 135 alin. (1) lit. g) din Constituție.

17. Astfel, prin această hotărâre Curtea a explicat sintagma „acte juridice” de la articolul 135 alin. (1) lit. g) prin raportare la litera a) a aceluiași articol, respectiv excepția de neconstituționalitate urmează a fi ridicată asupra actelor cu caracter normativ, enumerate la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție.

18. De asemenea, cu referire la noțiunea de „excepție de neconstituționalitate”, Curtea a stabilit că „constituționalitatea unei legi, unei norme de drept dintr-un alt act normativ, ce urmează a fi raportată părților, se poate invoca numai în cazul unui litigiu în curs de judecată, deci întotdeauna pe cale de excepție și niciodată prin acțiune”.

19. Cu referire la aspectele abordate în prezenta cauză, Curtea constată că, deși în hotărârea menționată, prin reiterarea textuală a normei constituționale, s-a stabilit că Curtea Constituțională este sesizată de Curtea Supremă de Justiție cu excepția de neconstituționalitate, Curții nu i s-a solicitat să se pronunțe asupra dreptului tuturor instanțelor de judecată de a sesiza instanța de

contencios constituțional. De asemenea, Curtea nu a examinat raportul între instanțele de judecată și părțile litigiului la ridicarea excepției.

20. Totodată, Curtea constată că Hotărârea nr. 15, prin care au fost interpretate prevederile art. 135 alin. (1) lit. g), a fost pronunțată la 6 mai 1997, până la ratificarea de către Republica Moldova a Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (24 iulie 1997), prin care au fost asumate angajamente de asigurare a remediilor efective de protecție a drepturilor omului.

21. Curtea reiterează că, potrivit Hotărârii nr. 55 din 14 octombrie 1999 privind interpretarea unor prevederi ale articolului 4 din Constituția Republicii Moldova, „această prevedere comportă consecințe juridice, presupunând, mai întâi, că organele de drept, inclusiv Curtea Constituțională [...], sunt în drept să aplice în procesul examinării unor cauze concrete normele dreptului internațional [...], acordând, în caz de neconcordanță, prioritate prevederilor internaționale”.

22. În aceeași ordine de idei, în Hotărârea nr. 10 din 16 aprilie 2010 pentru revizuirea Hotărârii Curții Constituționale nr. 16 din 28 mai 1998 „Cu privire la interpretarea art. 20 din Constituția Republicii Moldova” în redacția Hotărârii nr. 39 din 9 iulie 2001, Curtea Constituțională a menționat că „practica jurisdicțională internațională [...] este obligatorie pentru Republica Moldova, ca stat care a aderat la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale”.

23. De asemenea, examinând opiniile autorităților, Curtea a constatat o abordare diferită în ceea ce privește aplicabilitatea normelor care reglementează instituția excepției de neconstituționalitate, fapt care generează deficiențe în aplicare.

24. Ținând cont de aceste circumstanțe, Curtea apreciază că articolul 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție necesită a fi interpretat, motiv pentru care sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă. Curtea reține că a fost sesizată legal și este competentă să hotărască asupra interpretării art. 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție. Prin urmare, Curtea va examina în continuare fondul sesizării.

25. Având în vedere faptul că, potrivit articolului 135 alin. (1) din Constituție, controlul

constituționalității legilor și a altor acte normative ale Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului este exercitat în temeiul literei a) a articolului constituțional menționat și al literei g) prin intermediul excepției de neconstituționalitate, aspectele abordate în sesizare urmează a fi examinate prin raportare la ambele dispoziții constituționale.

26. Astfel, pentru a elucida aspectele abordate în sesizare, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolului 135 alin. (1) literele a) și g) coroborate cu articolele 20, 115, 116, 134 și 135 alin. (2) din Constituție, utilizând toate metodele de interpretare legală.

## **B. FONDUL CAUZEI**

### **1. Argumentele autorului sesizării**

27. Autorul sesizării menționează că articolul 135 alin.(1) lit. g) din Constituție stabilește drept atribuție a Curții Constituționale rezolvarea cazurilor excepționale de neconstituționalitatea actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție.

28. Potrivit autorului sesizării, în dezvoltarea prevederilor constituționale și a aplicării instituției excepției de neconstituționalitate, art. 12/1 alin. (1) din Codul de procedură civilă stabilește că, dacă în procesul judecării pricinii se constată că norma de drept ce urmează a fi aplicată sau care a fost deja aplicată este în contradicție cu prevederile Constituției Republicii Moldova, iar controlul constituționalității actului normativ este de competența Curții Constituționale, instanța de judecată formulează o sesizare a Curții Constituționale, pe care o transmite prin intermediul Curții Supreme de Justiție.

29. De asemenea, potrivit art. 7 alin. (3) din Codul de procedură penală: „Dacă, în procesul judecării cauzei, instanța constată că norma juridică ce urmează a fi aplicată contravine prevederilor Constituției și este expusă într-un act juridic care poate fi supus controlului constituționalității, judecarea cauzei se suspendă, se informează Curtea Supremă de Justiție, care, la rândul său, sesizează Curtea Constituțională.”

30. Potrivit autorului sesizării, deși excepția poate fi ridicată în cadrul oricărei instanțe de judecată, art. 135 alin. (1) lit. g) din Constituție atribuie Curții Supreme de Justiție competența de a sesiza Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate.

31. Autorul sesizării consideră că se creează situația în care, pe de o parte, instanțele sunt în drept și în același timp obligate să ridice excepția de neconstituționalitate, iar, pe de altă parte, sesizarea Curții Constituționale poate fi făcută doar de către Curtea Supremă de Justiție.

32. Or, în cazul în care urmează a se interpreta în modul că Curtea Supremă de Justiție decide, în ultimă instanță, în mod discreționar de a sesiza instanța constituțională, atunci instituția excepției de neconstituționalitate își pierde din eficiență, fiind denaturat însuși conținutul acesteia.

33. Autorul sesizării consideră că norma constituțională, care stabilește competența Curții Supreme de Justiție de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la excepția de neconstituționalitate, urmează a fi interpretată astfel încât să permită aplicarea ei în sensul posibilității ridicării excepției de neconstituționalitate de către instanțele judecătorești.

34. De asemenea, prin sesizare Curții Constituționale i se solicită să se pronunțe și asupra corelației dintre părțile litigiului și instanța de judecată la ridicarea excepției de neconstituționalitate. Or, excepția poate fi ridicată atât de către instanță, cât și de către părțile în proces sau reprezentanții acestora.

35. În același timp, în practică se atestă situația în care demersul părților privind ridicarea excepției este respins de către instanță, prin încheiere. Normele procesuale, care stabilesc că instanța decide, prin încheiere, ridicarea excepției, sunt interpretate în sensul în care aceasta, la discreția sa, decide de a solicita Curții Supreme de Justiție sesizarea Curții Constituționale.

36. Prin urmare, refuzul instanțelor judecătorești de a sesiza Curtea, la solicitarea părților în proces, ridică probleme legate de competența exclusivă a Curții Constituționale în materie de jurisdicție constituțională.

### **3.2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză**

#### **3.2.1. Aspecte generale privind excepția de neconstituționalitate**

65. Curtea menționează că, în vederea asigurării respectării drepturilor și libertăților fundamentale



garantate de Constituție în procesul soluționării litigiilor de către instanțele judecătorești de drept comun, legiuitorul constituant, la art.135 alin. (1) lit. g) din Constituție, a stabilit că Curtea Constituțională rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate.

66. Instituția ridicării excepției de neconstituționalitate oferă instanțelor posibilitatea soluționării situațiilor în care, în cadrul judecării unei cauze, părțile, sau judecătorul, se confruntă cu o incertitudine în privința constituționalității normelor ce urmează a fi aplicate.

67. Excepția de neconstituționalitate este dezvoltată de normele procesuale (art.12/1 din Codul de procedură civilă și art.7 din Codul de procedură penală), potrivit cărora, dacă în procesul judecării pricinii se constată că norma de drept ce urmează a fi aplicată sau care a fost deja aplicată vine în contradicție cu prevederile Constituției Republicii Moldova, instanța de judecată ridică excepția de neconstituționalitate și o transmite Curții Supreme de Justiție, care sesizează Curtea Constituțională.

### **3.2.2. Rolul judecătorului ordinar la ridicarea excepției de neconstituționalitate**

74. Curtea menționează că procedura de soluționare a excepției de neconstituționalitate presupune parcurgerea a două etape distincte:

(1)etapa judiciară, premergătoare, ce constă în invocarea excepției de neconstituționalitate în cadrul unui proces aflat pe rolul unei instanțe judecătorești și pronunțarea judecătorului asupra acestui incident procedural, finalizată eventual cu sesizarea Curții Constituționale;

(2)etapa de contencios constituțional propriu-zis, ce constă în soluționarea excepției de neconstituționalitate de către Curtea Constituțională.

78. Fiind un instrument de apărare a drepturilor și libertăților fundamentale, excepția de neconstituționalitate poate fi invocată într-un proces declanșat și doar în cazul în care are incidență în soluționarea cauzei aflate pe rolul instanței de judecată.

79. Astfel, controlul concret de constituționalitate pe cale de excepție constituie singurul instrument prin intermediul căruia cetățeanul are posibilitatea de a acționa pentru a se apăra împotriva legistratorului însuși, în cazul în care, prin lege, drepturile sale constituționale sunt încălcate.

80. Curtea menționează că dreptul de acces al cetățenilor prin intermediul excepției de neconstituționalitate la instanța constituțională reprezintă un aspect al dreptului la un proces echitabil. Această cale indirectă, care permite cetățenilor accesul la justiția constituțională, oferă, de asemenea, posibilitate Curții Constituționale, în calitatea sa de garant al supremației Constituției, să-și exercite controlul asupra puterii legiuitoare cu privire la respectarea catalogului drepturilor și libertăților fundamentale.

81. Potrivit prevederilor legale, în momentul acceptării excepției de neconstituționalitate, judecătorul dispune, prin încheiere, suspendarea procesului. Curtea reține că suspendarea procesului până la soluționarea de către Curtea Constituțională a excepției de neconstituționalitate este necesară pentru a exclude aplicarea normelor contrare Constituției la soluționarea unei cauze.

82. Curtea reține că judecătorul ordinar nu se va pronunța asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, ci se va limita exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții:

(1)obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție;

(2)excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau indică faptul că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu;

(3)prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei;

(4)nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate.

83. Curtea reține că verificarea constituționalității normelor contestate constituie competența exclusivă a Curții Constituționale. Astfel, judecătorii ordinari nu sunt în drept să refuze părților sesizarea Curții Constituționale, decât doar în condițiile menționate la paragraful 82.

### **Concluzii**

108. Curtea menționează că edictarea și aplicarea corectă, uniformă și în spiritul principiilor constituționale a legii reprezintă pilonul statului de drept, iar, în consecință, excepția de neconstituționalitate constituie o garanție constituțională a drepturilor și libertăților conferite cetățenilor pentru apărarea lor împotriva unor eventuale abateri ale legiuitorului prin instituirea unor norme contrare Constituției. Curtea Constituțională, având rolul de garant al supremației Constituției, devine garantul

acestor drepturi și libertăți.

109. Astfel, în vederea asigurării aplicării acestui mecanism constituțional, asupra excepției de neconstituționalitate urmează a se pronunța în exclusivitate instanța de contencios constituțional la sesizarea judecătorilor din cadrul tuturor instanțelor judecătorești.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. b) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

### **HOTĂRĂȘTE:**

1. În sensul articolului 135 alineatul (1) lit. a) și g) coroborat cu articolele 20, 115, 116 și 134 din Constituție:

- în cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea legilor, hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze aflate pe rolul său, instanța de judecată este obligată să sesizeze Curtea Constituțională;

- excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată în fața instanței de judecată de către oricare dintre părți sau reprezentantul acesteia, precum și de către instanța de judecată din oficiu;

- sesizarea privind controlul constituționalității unor norme ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze se prezintă direct Curții Constituționale de către judecătorii/completele de judecată din cadrul Curții Supreme de Justiție, curților de apel și judecătoriilor, pe rolul cărora se află cauza;

- judecătorul ordinar nu se pronunță asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții:

(1) obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție;

(2) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau indică faptul că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu;

(3) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei;

(4) nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate.

2. Până la adoptarea de către Parlament a reglementărilor în executarea prezentei hotărâri, sesizarea privind excepția de neconstituționalitate se prezintă Curții Constituționale de către judecătorii/completele de judecată din cadrul Curții Supreme de Justiție, curților de apel și judecătoriilor, pe rolul cărora se află cauza, în temeiul aplicării directe a articolului 135 alineatul

lit. a) și g) din Constituție și astfel cum au fost explicate în prezenta hotărâre, în conformitate cu considerentele menționate în cuprinsul acesteia și al Regulamentului privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională.

## TEMA 3

### CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

#### Unități de conținut:

1. Curtea Constituțională – autoritate de jurisdicție constituțională și de control al respectării legilor
2. Structura Curții Constituționale. Condiții de numire și procedura de numire a judecătorilor Curții Constituționale
3. Statutul judecătorului Curții Constituționale
4. Atribuțiile Curții Constituționale. Categoriile de atribuții
5. Controlul de constituționalitate
6. Interpretarea constituției
7. Soluționarea excepției de neconstituționalitate

#### Obiective de referință:

- să cunoască statutul Curții Constituționale – autoritate de jurisdicție constituțională și de control al respectării legilor;
- să expună structura Curții Constituționale;
- să explice condițiile de numire și procedura de numire a judecătorilor Curții Constituționale;
- să argumenteze statutul și răspunderea judecătorului la Curtea Constituțională;
- să definească atribuțiile Curții Constituționale;
- să cunoască procedura de examinare a controlului de constituționalitate.
- să expună procedura de interpretare a constituției.

#### Termeni și noțiuni de bază:

##### **Curtea Constituțională – autoritate de jurisdicție constituțională și de control al respectării legilor**

În calitate de organ ce realizează jurisdicția constituțională<sup>15</sup>, Curtea este independentă față de puterea legislativă, executivă și judecătorească, ea se supune doar Constituției, garantând supremația Constituției, asigurând realizarea principiului separației puterilor în stat, precum și responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.

Curtea Constituțională reprezintă un organ constituțional independent al statului, funcția primară a Curții Constituționale fiind controlul constituționalității actelor normative și anularea normelor juridice care contravin Constituției, precum și interpretarea Constituției.

Curtea activează conform propriei jurisdicții, în baza principiilor independenței, inamovibilității, colegialității, legalității și publicității. În activitatea sa, Curtea dispune de autonomie financiară și de buget propriu, acesta fiind distinct în bugetul de stat.

Un interes deosebit a prezentat și prezintă controlul judecătoresc al constituționalității legilor. Controversat, cât privește fundamentarea sa științifică, controlul judecătoresc al constituționalității legilor s-a impus în practica multor state, astăzi exercitându-se sau în temeiul unor dispoziții legale clare sau pur și simplu în temeiul dreptului pe care organele judecătorești singure și l-au arogat<sup>16</sup>.

Dreptul judecătorilor în verificarea conformității legilor cu constituția s-a justificat plecându-se de la menirea judecătorilor de a interpreta și aplica legile și de a aplica sancțiuni în cazuri de încălcare a legii. Față de această situație s-a considerat că în mod firesc ei au dreptul de a interpreta legile și în raportul lor cu constituția și să aplice sancțiuni, căci lipsa sancțiunilor în cazul încălcării constituției ar putea duce la negarea existenței dreptului constituțional.

De asemenea, dreptul judecătorilor în verificarea conformității legii cu constituția s-a justificat prin teoria separației puterilor în stat, care implică o anumită colaborare a puterilor în vederea realizării aceluiași scopuri. În această ordine de idei s-a considerat că cele trei puteri se echilibrează și se controlează reciproc, că ele nu se află într-o stare de totală independență una față de cealaltă și că numai

<sup>15</sup> Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, Publicat : 12.08.1994 în Monitorul Oficial Nr. 1, Data intrării în vigoare : 27.08.1994.

<sup>16</sup> Muraru I., Tănăsescu S. *Drept Constituțional și Intuiții Politice. Ediția a IX-a, revăzută și completată*. Editura: LUMINA -LEX, București 2001. p.94.

această colaborare și control reciproc asigură funcționarea lor legală.

Un alt argument pleacă de la necesitatea verificării dacă legiuitorul a acționat în limitele competenței sale constituționale. Se consideră că judecătorul, prin formația sa, prin obiceiurile sale va judeca cu imparțialitate. De asemenea, o bună și echilibrată soluție este posibilă deoarece procedura judiciară implică publicitatea dezbaterilor, contradictorialitatea, obligația de motivare a sentințelor.

Legea, cu privire la Curtea Constituțională la art.1 menționează că Curtea Constituțională este autoritate de jurisdicție constituțională<sup>17</sup>, astfel legea enumeră următoarele:

(1) Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova.

(2) Curtea Constituțională este independentă și se supune numai Constituției.

(3) Curtea Constituțională:

a) garantează supremația Constituției;

b) asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească;

c) garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.

### Structura Curții Constituționale

#### Condiții de numire și procedura de numire a judecătorilor Curții Constituționale

În literatura de specialitate se cunoaște faptul că organizarea Curții Constituționale se efectuează după trei modele de desemnare:

1. *Desemnarea directă*, de autoritatea executivă cum ar fi: Austria, Slovacia, Belgia, Danemarca, Spania desemnarea directă este exercitată de către șeful statului direct prin numire;

2. *Desemnarea electivă*, de autoritatea legislativă este caracteristică pentru Ungaria, Germania, Estonia, Lituania, Polonia, Slovacia, Croația. Specific în desemnarea electivă este varietatea autorităților care au dreptul de a propune candidați pentru alegeri în funcția de judecători ai Curții Constituționale. Propunerile pot veni începând cu Președintele țării (Azerbaidjan) și terminând cu propunerile partidelor politice ce formează Parlamentul (Liechtenstein), în Lituania propunerile sunt făcute de trei Președinți: al Republicii, al Parlamentului și al Curții Supreme de Justiție.

3. *Desemnarea mixtă*, ce se divide în două grupe: a) desemnarea de către autoritatea legislativă, executivă și judecătorească; b) desemnarea de către autoritatea legislativă și executivă, o găsim în Bulgaria, Georgia, Spania, Italia, Peru, Ucraina. Desemnarea mixtă de autoritatea legislativă și executivă este practică în Rusia, Andora, Albania, România, Franța.

În Republica Moldova este practică desemnarea mixtă a judecătorilor Curții Constituționale. Deoarece doi judecători sunt numiți de Parlament, doi de Guvern și doi de Consiliul Superior al Magistraturii<sup>18</sup>.

În materia numărului de judecători specificăm, conform Legii cu privire la Curtea Constituțională la art.6, alin(1): Curtea Constituțională se compune din 6 judecători, numiți pentru un mandat de 6 ani. Doi dintre acești judecători sunt numiți de către Parlamentul Republicii Moldova, doi de către Guvernul Republicii Moldova și doi de către Consiliul Superior al Magistraturii.

Conform Constituției Republicii Moldova la art.138, **Condițiile pentru numire** : *Judecătorii Curții Constituționale trebuie să aibă o pregătire juridică superioară, o înaltă competență profesională și o vechime de cel puțin 15 ani în activitatea juridică, în învățământul juridic sau în activitatea științifică.* În același timp în Legea<sup>19</sup> cu privire la Curtea Constituțională la art.11 **Numirea**: (2) Limita de vârstă pentru numire în funcția de judecător al Curții Constituționale este de 70 de ani.

Numirea se poate face numai cu acordul prealabil, exprimat în scris al candidatului. În cazul în care candidatul ocupă o funcție incompatibilă cu cea de judecător al Curții Constituționale sau este membru al unui partid sau al unei alte organizații politice, acordul trebuie să cuprindă angajamentul candidatului de a demisiona, la data depunerii jurământului, din funcția pe care o ocupă și de a-și suspenda activitatea în partid sau în altă organizație politică.

O dată cu alegerea în funcție, judecătorul Curții Constituționale depune jurământul în fața

<sup>17</sup> Legea RM, nr. 317 din 13.12.1994, cu privire la Curtea Constituțională.

<sup>18</sup> Cârnaț T. *Drept Constituțional*, Chișinău 2004, p.234.

<sup>19</sup> Legea RM, nr. 317 din 13.12.1994, cu privire la Curtea Constituțională

Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Consiliului Suprem al Magistraturii și din momentul depunerii jurământului intră în exercițiul funcției.<sup>20</sup>

## Statutul judecătorului

### Răspunderea judecătorului de la Curtea Constituțională

Legea cu privire la Curtea Constituțională la art.40 stabilește că sediul Curții Constituționale este în municipiul Chișinău.

Organizarea activității Curții Constituționale este ghidată de Președintele Curții Constituționale, care este ales în această funcție la fiecare trei ani, prin vot secret cu majoritatea de voturi ale judecătorilor Curții.

Vorbind despre durata mandatului judecătorului Curții Constituționale în Republica Moldova, menționăm că ei sunt numiți pe un termen de 6 ani. Judecătorul Curții Constituționale poate deține această funcție pe durata a două mandate dacă este numit și la data numirii nu depășește limita de vârstă de 70 ani. Judecătorii Curții Constituționale aleg, prin vot secret, cu majoritatea voturilor, pe un mandat de trei ani, Președintele Curții Constituționale.

**Președintele Curții Constituționale** are următoarele atribuții conform art.8 din Legea cu privire la Curtea Constituțională :

(1) Președintele Curții Constituționale are următoarele atribuții:

- a) convoacă Curtea Constituțională și prezidează ședințele acesteia;
- b) coordonează activitatea Curții Constituționale și repartizează cauzele spre soluționare;
- c) reprezintă Curtea Constituțională în fața autorităților publice din țară și străinătate;
- d) constată cazurile de încetare a mandatului judecătorului, prevăzute în prezenta lege, și sesizează autoritatea publică ce l-a numit ca să numească un judecător pentru postul devenit vacant;
- e) exercită conducerea generală a Secretariatului Curții Constituționale, angajează și eliberează din funcție lucrătorii Secretariatului, în condițiile acordului de muncă;
- f) depune spre aprobare la Curtea Constituțională regulamentul Secretariatului Curții, organigrama, statul lui de funcții, regulamentul Consiliului științific-consultativ de pe lângă Curtea Constituțională, aprobă regulamentul compartimentelor Secretariatului;
- g) îndeplinește alte atribuții prevăzute de prezenta lege și de Codul Jurisdicției Constituționale, de alte acte legislative.

(2) Președintele Curții Constituționale este ordonatorul mijloacelor financiare ale Curții, în limita bugetului aprobat.

(3) Președintele Curții Constituționale emite ordine și dispoziții.

De asemenea, vorbind despre personalul de specialitate și administrativ, facem trimitere la art.34 al Legii cu privire la Curtea Constituțională, unde se vorbește despre Secretariatul Curții Constituționale :

(1) Secretariatul Curții Constituționale acordă Curții asistență informațională, organizatorică, științifică și de altă natură, organizează audiența cetățenilor, examinează în prealabil sesizările Curții Constituționale a căror soluționare de către judecătorii Curții nu este neapărată, acordă ajutor judecătorilor la pregătirea dosarelor pentru examinare.

(2) Secretariatul Curții Constituționale este condus de un șef.

(3) Regulamentul Secretariatului Curții Constituționale, organigrama și statul lui de funcții se aprobă de Curtea Constituțională.

(4) Personalul Secretariatului Curții Constituționale este compus din funcționari publici, supuși reglementărilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, și personal contractual, care desfășoară activități auxiliare, supus reglementărilor legislației muncii.

**Judecătorii-asistenți** ajută în exercitarea activității sale Președintele Curții precum și ceilalți judecători ai Curții sunt asistați de *Judecătorii-asistenți*. Astfel la art. 35 al Legii cu privire la Curtea Constituțională se prevede:

(1) Președintele și judecătorii Curții Constituționale sunt asistați în activitatea lor de 6 judecători-asistenți.

<sup>20</sup> Guceac I. *Curs Elementar de Drept Constituțional. Vol. II.* Chișinău 2004, p. 441-442.

(2) Judecătorii-asistenți trebuie să dețină cetățenia Republicii Moldova, să aibă domiciliul în țară, pregătire juridică superioară și o vechime de cel puțin 10 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior. Ei sunt angajați în funcție, prin concurs, pe termenul de până la atingerea plafonului de vârstă de 65 de ani. Comisia de examinare se numește de Președintele Curții Constituționale, din 3 judecători, șeful Secretariatului și alți funcționari ai Curții.

(3) Judecătorii-asistenți sunt asimilați cu judecătorii Curții de Apel și au același statut ca și judecătorii din alte instanțe judecătorești.

(4) Judecătorii-asistenți depun jurământul în fața plenului Curții Constituționale în condițiile prevăzute la articolul 12 alineatele (1), (4) și (6) din Legea cu privire la statutul judecătorului. Depunerea jurământului se consemnează într-un proces-verbal, semnat de Președintele Curții Constituționale și de persoana care a depus jurământul.

(5) Judecătorilor-asistenți, în funcție de vechimea în muncă și de experiența profesională, li se conferă, pe viață, gradul II și gradul I de calificare a judecătorilor. Gradele de calificare se conferă judecătorilor - asistenți la ședința plenară a Curții Constituționale, după atestarea lor în modul stabilit.

(6) Judecătorii-asistenți beneficiază de imunitate. Lor li se aplică prevederile articolului 16.

**Consiliul științific consultativ** este deasemenea o unitate din componența Curții Constituționale care este alcătuit din savanți și specialiști practicieni în domeniul dreptului.

### **Statutul judecătorilor Curții Constituționale**

Conform Constituției, judecătorii Curții Constituționale sunt independenți în exercitarea mandatului și se supun numai constituției. Constituția Republicii Moldova și Legea cu privire la Curtea Constituțională consacră independența Curții față de oricare altă autoritate publică.

Potrivit Constituției, judecătorii Curții Constituționale sunt inamovibili pe durata mandatului, independenți și se supun numai Constituției.

**Inamovibilitatea** – garanție a independenței judecătorului, este principiul în temeiul căruia judecătorul nu poate fi eliberat din funcție, suspendat, pensionat prematur, transferat prin voința arbitrară a autorităților publice ori în afara cazurilor și fără observarea formelor și condițiilor prevăzute de lege. Din perspectiva statutului specific al judecătorului constituțional, numai unele dintre aceste determinări ale inamovibilității își găsesc aplicare. Astfel:

Mandatul judecătorului nu poate înceta decât individual, voluntar - expres sau tacit - ori de drept, în condițiile prevăzute de art. 18 din Legea cu privire la Curtea Constituțională :

(1) Mandatul de judecător al Curții Constituționale încetează și se declară vacanța funcției în caz de:

- a) expirare a mandatului;
- b) demisie;
- c) ridicare a mandatului;
- d) deces.

(2) Încetarea mandatului și vacanța funcției în cazurile prevăzute la alin. (1) lit. a), b), d) se declară prin dispoziție a Președintelui Curții Constituționale, iar în cazul prevăzut la lit. c) de către Curtea Constituțională.

Problema pensionării premature nu se poate pune, întrucât, judecătorul constituțional este numit pe durata unui mandat, care nu încetează decât în situațiile prevăzute de art. 18 din Legea cu privire la Curtea Constituțională. Este exclusă, de asemenea, ipoteza avansării, Curtea fiind ea însăși unica autoritate de jurisdicție constituțională și în afara oricărui sistem ierarhic.

Judecătorii Curții Constituționale sunt inamovibili pe durata mandatului pentru care au fost numiți fapt ce servește un mijloc de protecție a mandatului judecătorului constituțional, de garantare a independenței și a imparțialității lui îl constituie și imunitatea judecătorului, sub aspectul inviolabilității.

**Inviolabilitatea** are drept scop să prevină urmărirea judiciară nefondată, arbitrară a judecătorului, împiedicându-l astfel să-și îndeplinească mandatul încredințat sau constrângându-l astfel să-l exercite într-un anumit mod, contrar convingerilor și voinței sale.

Imunitatea nu este un privilegiu – inadmisibil de altfel, ci o procedură specială de protecție a mandatului – constituțional – conferit judecătorului față de acte sau fapte abuzive ori insuficient fondate<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Cănaț T. *Drept Constituțional*, Chișinău 2004, p.238.

Potrivit art. 16 din Legea cu privire la Curtea Constituțională:<sup>22</sup>

(1) Judecătorul Curții Constituționale nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, trimis în judecată contravențională sau penală fără încuviințarea prealabilă a Curții Constituționale.

(2) Competența de judecată pentru infracțiunile și delicturile administrative săvârșite de judecătorul Curții Constituționale aparține Curții Supreme de Justiție.

(3) Intentarea de acțiune penală și cererea încuviințării trimiterii în judecată țin de competența Procurorului General.

(4) De la data încuviințării trimiterii în judecată, judecătorul Curții Constituționale este suspendat de drept din funcție. În caz de condamnare definitivă, mandatul judecătorului este ridicat, în condițiile prezentei legi;

și art. 10 din Codul Jurisdicției Constituționale<sup>23</sup>:

(1) Judecătorul Curții Constituționale nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, trimis în judecată penală sau contravențională fără încuviințarea prealabilă a Curții Constituționale.

(2) Judecătorul Curții Constituționale a cărui identitate nu a fost cunoscută la momentul reținerii este eliberat imediat după stabilirea identității.

(3) Factorul de decizie care a întreprins reținerea judecătorului Curții Constituționale, surprins în flagrant delict, trebuie să comunice imediat Curții Constituționale. În decursul a 24 de ore aceasta decide asupra reținerii.

(4) Stabilirea de sancțiuni judecătorilor Curții Constituționale pentru abateri disciplinare și a modului lor de aplicare, precum și ridicarea mandatului, se efectuează în condițiile prezentului cod.

Funcția de judecător este incompatibilă cu oricare altă funcție publică sau privată retribuită, cu excepția activității didactice și științifice. Prevederile legale fixează, de asemenea, că judecătorul Curții Constituționale se obligă să-și suspende activitatea în partid sau în altă organizație publică, dacă este membru ale acestora.

#### **Atribuțiile Curții Constituționale. Categoriile de atribuții**

Activitatea Curții Constituționale este una organizatorică, de supraveghere, îndreptată spre a atenționa autoritățile publice, actul cărora este supus controlului, să înlăture normele ce contravin Constituției și să oprească acțiunea actului normativ, dar dreptul de a-l modifica sau anula revine organului ce l-a adoptat. Hotărârile pentru controlul constituționalității sunt executorii și definitive, atrăgând nulitatea actului normativ sau dispozițiilor acestuia declarate neconstituționale. În acest context, Curtea Constituțională devine un „arbitru” suprem în materia „examinării în exclusivitate a chestiunilor de drept”.

În calitate de unică autoritate de jurisdicție constituțională, Curtea își exercită atribuțiile potrivit prevederilor art. 135 din Constituție, art. 4 al Legii cu privire la Curtea Constituțională și art. 4 al Codului jurisdicției constituționale:<sup>24</sup>

a) exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor, regulamentelor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;

b) interpretează Constituția;

c) se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

d) confirmă rezultatele referendumurilor republicane;

e) confirmă rezultatele alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova, validează mandatele deputaților și al Președintelui Republicii Moldova;

f) constată circumstanțele care justifică dizolvarea Parlamentului, demiterea Președintelui Republicii Moldova, interimatul funcției de Președinte, imposibilitatea Președintelui Republicii Moldova de a-și exercita atribuțiile mai mult de 60 de zile;

g) rezolvă excepțiile de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție;

<sup>22</sup> Legea RM, nr. 317 din 13.12.1994, cu privire la Curtea Constituțională

<sup>23</sup> Legea RM nr. 502 din 16.06.1995, Codul jurisdicției constituționale. În Monitorul Oficial nr. 53-54/597 din 28.09.1995

<sup>24</sup> Legea RM nr. 502 din 16.06.1995, Codul jurisdicției constituționale. În Monitorul Oficial nr. 53-54/597 din 28.09.1995

h) hotărăște asupra chestiunilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid.

Prin art. 135 din Constituție, Curții Constituționale i se conferă anumite atribuții, diferite prin obiectul, natura și condițiile de exercitare. Aceste atribuții pot fi împărțite în trei categorii: consultative, de control al constituționalității actelor emise de autoritățile publice și de interpretare a Constituției.<sup>25</sup>

a) Exerciță la sesizare controlul constituționalității legilor, al hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Acest control este, ulterior, orice act normativ, precum și orice tratat internațional la care Republica Moldova este parte se consideră constituțional, până când neconstituționalitatea lui va fi dovedită în procesul exercitării jurisdicției constituționale.

Curtea Constituțională soluționează numai probleme ce țin de competența sa. Dacă în procesul examinării apar chestiuni ce țin de competența altor organe, Curtea remite acestora materialele. Curtea Constituțională își stabilește ea însăși limitele de competență. Efectuând controlul actului normativ contestat, Curtea poate pronunța hotărâri și asupra altor acte normative, a căror constituționalitate depinde în întregime sau parțial de constituționalitatea actului contestat;

- Interpretează Constituția. Majoritatea interpretărilor se referă la competențele autorităților publice și la respectarea principiului separației și colaborării puterii în stat;

- Se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției. Potrivit Constituției, subiecții ce au dreptul de a iniția revizuirea Constituției pot prezenta proiectele legilor constituționale numai cu avizul Curții Constituționale, adoptat cu votul a cel puțin 4 judecători. Deși avizul Curții referitor la proiect nu este obligatoriu pentru Parlament, în practică Parlamentul se conduce de aceste avize;

- Confirmă rezultatele alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova.

- Constată circumstanțele care justifică dizolvarea Parlamentului, demiterea din funcție a Președintelui Republicii Moldova sau interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova;

- Rezolvă cazurile de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție;

- Hotărăște asupra chestiunilor ce au ca obiect constituționalitatea unui partid. Reeșind din prevederile art. 135 a Constituției, ne permite să constatăm că atribuțiile Curții Constituționale prevăzute la alin. (1) pct. a), b), d), e) și g) sunt exercitate la sesizare în cadrul sistemului de control a posterior, iar atribuțiile prevăzute la pct. c), f) și h) – în cadrul sistemului de control a priori.

Constituția stabilește expres atribuțiile Curții Constituționale, care nu pot fi completate sau limitate în baza unei legi. Atribuțiile Curții Constituționale pot fi modificate doar prin modificarea corespunzătoare a Constituției.

### Actele Curții Constituționale

Curtea Constituțională pronunță hotărâri, decizii și emite avize. În cazul soluționării în fond a sesizării se pronunță hotărâre sau se emite aviz. În cazul nesoluționării în fond a sesizării se pronunță decizie, care se întocmește ca act aparte ori se consemnează în procesul-verbal.

**Hotărârile.** Prin hotărâre, Curtea Constituțională:

- se pronunță asupra constituționalității legilor, regulamentelor și hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;

- interpretează Constituția;

- confirmă rezultatele referendumurilor republicane;

- confirmă rezultatele alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova;

- rezolvă excepțiile de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție; se pronunță asupra altor cazuri de competența sa.

**Avizele.** Prin avize Curtea Constituțională se pronunță asupra:

- inițiativelor de revizuire a Constituției;

- circumstanțelor care justifică dizolvarea Parlamentului;

- circumstanțelor care justifică suspendarea din funcție a Președintelui Republicii Moldova;

- circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova;

<sup>25</sup> Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, Publicat : 12.08.1994 în Monitorul Oficial Nr. 1, Data intrării în vigoare : 27.08.1994.



- constituționalității unui partid;
- altor cazuri de competența sa.

**Deciziile.** Deciziile sunt pronunțate de Curtea Constituțională, de Președintele și de judecătorii Curții în cazurile prevăzute de procedura jurisdicției constituționale, cu excepția celor care necesită hotărâri sau avize.

**Dispozițiile.** Președintele Curții Constituționale, în exercițiul funcțiunii, dă dispoziții.

Curtea Constituțională pronunță hotărâri și emite avize prin vot deschis. La decizia Curții ele pot fi adoptate prin vot secret. Votarea deschisă se efectuează prin audierea nominală a judecătorilor Curții Constituționale. Președintele ședinței votează ultimul.

Președintele ședinței supune votului propunerile judecătorilor Curții Constituționale în ordinea prezentării lor. În final se votează actul în ansamblu. Judecătorul Curții Constituționale nu este în drept să se abțină de la deliberări ori de la vot. Hotărârea și avizul se adoptă cu votul majorității judecătorilor Curții Constituționale, în caz de paritate a voturilor, cel al președintelui ședinței este hotărâtor.

Hotărârea și avizul sunt formulate în scris de judecătorul raportor sau de un alt judecător, la propunerea președintelui ședinței.

Judecătorul Curții Constituționale, care nu este de acord cu hotărârea pronunțată sau cu avizul emis, poate să-și expună în scris opinia sa separată. Opinia separată a judecătorului poate fi anexată, la cererea acestuia, la actul adoptat.

Hotărârea și avizul se întocmesc ca acte aparte. Curtea Constituțională poate amâna întocmirea hotărârii și avizului, dar nu mai mult de 5 zile. Dispozitivul actului adoptat însă se întocmește în scris, se pronunță în aceeași ședință și se trece la dosar. După definitivarea hotărârii și avizului Curtea Constituțională le aduce la cunoștința participanților la proces. Hotărârea și avizul se semnează de Președintele Curții Constituționale și se trec în registrul Curții.

Hotărârea și avizul se pronunță, de regulă, în aceeași ședință, după deliberarea judecătorilor Curții Constituționale. La pronunțare, președintele ședinței nu divulgă rezultatele votării, cu excepția cazurilor când vreun judecător are opinie separată, în astfel de cazuri după pronunțarea hotărârii și avizului, se dă citire și opiniei separate. Hotărârile și avizele se pronunță în numele Republicii Moldova. Hotărârea și avizul Curții Constituționale sunt definitive și nu pot fi atacate.

Revizuirea hotărârii și avizului se efectuează numai la inițiativa Curții Constituționale, prin decizie, adoptată cu votul majorității judecătorilor ei, în cazul în care:

- a) au apărut noi împrejurări, necunoscute la data pronunțării hotărârii și emiterii avizului, dacă aceste împrejurări sunt de natură să schimbe esențial hotărârea și avizul;
- b) se modifică prevederile Constituției, ale legilor și ale altor acte normative în al căror temei a fost pronunțată hotărârea și emis avizul.

### **Controlul de constituționalitate**

Unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova este Curtea Constituțională, care garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii în stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească, garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.

Codul Jurisdicției Constituționale stabilește 2 tipuri de competență a Curții Constituționale, și anume: competența în materie a Curții Constituționale și competența funcțională a Curții Constituționale.

Astfel, art. 4 prevede că în exercitarea jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională:

- a) efectuează, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;
- b) interpretează Constituția;
- c) se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;
- d) confirmă rezultatele referendumurilor republicane;
- e) confirmă rezultatele alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova, validează mandatele deputaților și al Președintelui Republicii Moldova;
- f) constată circumstanțele care justifică dizolvarea Parlamentului, demiterea Președintelui Republicii Moldova, interimatul funcției de Președinte, imposibilitatea Președintelui Republicii

Moldova de a-și exercita atribuțiile mai mult de 60 de zile;

g) rezolvă excepțiile de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție;

h) hotărăște asupra chestiunilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid.

Curtea Constituțională soluționează numai problemele ce țin de competența sa, iar dacă în procesul examinării apar chestiuni de competența altor organe, Curtea remite acestora materialele sau comunică aceste chestiuni părților și organelor interesate dând explicațiile de rigoare.

Competența funcțională a Curții Constituționale: fiind independentă de orice autoritate publică din stat și autonomă în activitatea sa, Curtea posedă anumite funcții care să-i asigure funcționalitatea. În art. 5 Codul stabilește care sunt acestea, și anume:

a) alegerea Președintelui Curții Constituționale și a unui judecător care va suplini Președintele în absența acestuia;

b) aprobarea Regulamentului Secretariatului Curții Constituționale, structura și statul de funcții al acestuia, Regulamentul Consiliului științific consultativ de pe lângă Curtea Constituțională, Regulamentul privind organizarea și desfășurarea concursului pentru funcția de judecător-asistent al Curții Constituționale și modul de atestare a acestuia, Regulamentul privind vechimea în muncă a judecătorilor și salariișilor Secretariatului Curții Constituționale;

c) elaborarea proiectului de buget al Curții Constituționale și prezentarea lui spre aprobare în Parlament;

d) stabilirea salariilor Președintelui și judecătorilor Curții Constituționale;

e) răspunderea disciplinară a judecătorilor Curții Constituționale;

f) ridicarea mandatului de judecător al Curții Constituționale în cazurile prevăzute de Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 19 alin. (1);

g) examinarea contestațiilor la sancțiunile aplicate de Președintele Curții Constituționale și la deciziile luate de judecătorii Curții Constituționale privind cheltuielile de judecată;

h) stabilirea direcțiilor principale ale relațiilor cu instituții similare din alte state;

i) prezentarea anuală a unui raport către Președintele Republicii Moldova, Parlament și Consiliul Superior al Magistraturii privind exercitarea jurisdicției constituționale;

j) alte probleme prevăzute de Legea cu privire la Curtea Constituțională și de Codul Jurisdicției Constituționale.

### **Noțiunea de control a constituționalității legilor**

În doctrina juridică, noțiunea de control al constituționalității legilor s-ar include în principiul legalității ca aparte componentă a acestuia, deoarece acesta presupune elaborarea actelor normative de către organele competente, după o procedura prestabilită, cu respectarea dispozițiilor actelor normative care ocupă o poziție superioară celor emitente.

Controlul constituționalității legilor este activitatea organizată de verificare a conformității legii cu Constituția, iar ca instituție a dreptului constituțional cuprinde regulile privitoare la organele competente a face această verificare.

Controlul constituționalității legilor, în sens restrâns, privește numai legea ca act juridic al Parlamentului sau actele normative cu forță juridică egală cu a legii. De exemplu, Parlamentul poate, printr-o lege specială, abilita Guvernul să emită ordonanțe într-un domeniu care nu face obiectul reglementării legilor organice.

În sens larg, potrivit art. 135 din Constituția R. Moldova, controlului constituționalității legilor îi sunt supuse: hotărârile Parlamentului, decretele Președintelui R. Moldova, hotărârile și ordonanțele Guvernului, precum și tratatele internaționale la care R. Moldova este parte.

### **Formele de control al constituționalității legilor**

✓ În funcție de organul de stat chemat a verifica constituționalitatea legilor avem: controlul prin opinia publică, controlul politic și controlul jurisdicțional.

• **Controlul prin opinia publică** este controlul elementar, cuprinde reacția opiniei publice la violarea Constituției. Doctrinarii consideră această formă de control ca fiind primitivă, deoarece se apelează la violență.

• **Controlul exercitat printr-un organ politic** – Spre exemplu Parlamentul este obligat din oficiu să verifice constituționalitatea proiectelor de lege. Această formă de control a existat în Uniunea Sovietică când Sovietul Suprem, care adopta legile, le și controla constituționalitatea. Unii autori consideră că Curtea Constituțională a Franței este un organ politic pentru că se compune din 9 judecători și foștii Președinți ai țării în viață, care sunt membri automat după expirarea mandatului.

• **Controlul jurisdicțional** – este exercitat de un organ jurisdicțional, și este considerat mai eficace decât cel exercitat printr-un organ politic, deoarece: problema conformității legii cu Constituția este o problemă predominant juridică; dacă organele de jurisdicție sunt „gardianul natural al legalității între particulari“, ele trebuie să fie protectorul cetățenilor în raport cu organele de stat, inclusiv cu legiuitorul; magistrații sunt competenți să examineze profesional diferendul creat între o lege ordinară și legea constituțională; procedura jurisdicțională conferă garanții suficiente pentru soluții echitabile.

✓ În funcție de efectul deciziei pronunțate în cadrul controlului constituționalității legilor, există:

- Decizii cu efecte *erga omnes* – adică, pentru toți oamenii;
- Decizii *inter partes* – pentru o singură persoană.

✓ În funcție de norma juridică la care se referă controlul, există:

- **Control abstract** – asupra unui act în general;
- **Control concret** – asupra unei norme concrete.

✓ În funcție de cei îndreptățiți a iniția controlul, distingem:

• **Control la inițiativa autorităților publice** – este un control concentrat, abstract și a priori. Concentrat – pentru că aparține unui singur organ, special și specializat, Curtea Constituțională. Abstract – deoarece problema de conformitate a unei legi cu Constituția se pune în afară oricărui litigiu preexistent. A priori – se realizează asupra unei norme care încă nu a intrat în vigoare.

• **Control la inițiativa particularilor** – exprimă nemijlocit vocația Curții Constituționale de a fi un instrument de protecție a indivizilor față de legislativ, de garantare a drepturilor și libertăților fundamentale.

✓ În dependență de consecințele cu caracter juridic ce survin în urma controlului constituționalității legilor, controlul poate fi:

- **Consultativ** – în urma căruia poate fi adoptată o hotărâre de natură morală și, nicidecum, juridică;
- **Decisiv** – în urma căruia actul normativ poate fi considerat constituțional sau neconstituțional.

După conținut, controlul constituționalității legii este:

• **Formal** – asigură verificarea condițiilor și cerințelor ce țin de elaborarea și adoptarea unui act normativ.

• **Material** – se realizează asupra conținutului actului normativ și are drept scop verificarea conformității acestui conținut cu dispozițiile Constituției.

• **Control concentrat** – se realizează de către o autoritate specială creată în scopul efectuării controlului constituționalității legilor - Curți constituționale, Tribunale constituționale, Consilii constituționale (Modelul european).

• **Control difuz** – se efectuează prin intermediul instanțelor de drept comun sau ordinare (Modelul American).

### Interpretarea constituției

Curtea Constituțională este unicul subiect cu dreptul de a interpreta legile constituționale, poate să interpreteze oficial și celelalte categorii de legi organice și ordinare.

Potrivit Constituției, Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova, este independentă și se supune numai Constituției.

Curtea Constituțională are următoarele atribuții:

- a) garantează supremația Constituției;
- b) exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;
- c) interpretează Constituția;
- d) se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

- e) confirmă rezultatele referendumurilor republicane;
- f) confirmă rezultatele alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova;
- g) constată circumstanțele care justifică dizolvarea Parlamentului, demiterea Președintelui Republicii Moldova sau interimatul funcției de Președinte, precum și imposibilitatea Președintelui Republicii Moldova de a-și exercita atribuțiile mai mult de 60 de zile;
- h) rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție;
- i) hotărăște asupra chestiunilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid;
- j) garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.

### **Soluționarea excepției de neconstituționalitate**

Excepția de neconstituționalitate reprezintă o procedură de inițiere de către instanțele ordinare de judecată, la inițiativa părților sau din oficiu, a controlului conformității unei legi sau a unui alt act normativ, cu normele constituționale. Ea reflectă existența raportului triumfiular între partea aflată în proces, instanța de judecată, în fața căreia se invocă neconstituționalitatea, și Curtea Constituțională, chemată să soluționeze excepția de neconstituționalitate<sup>26</sup>.

Prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016 pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) și lit. g) din Constituție, a fost explicată modalitatea de aplicare a instituției excepției de neconstituționalitate.

Potrivit articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, Curtea Constituțională exercită controlul constituționalității: a) legilor și hotărârilor Parlamentului; b) decretelor Președintelui Republicii Moldova; c) hotărârilor și ordonanțelor Guvernului. Excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată asupra actelor cuprinse la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție: a) în vigoare; b) care nu mai sunt în vigoare, dacă sub imperiul acestora s-au născut raporturi juridice care continuă să producă efecte, iar norma este aplicabilă raporturilor juridice litigioase și este determinantă în soluționarea cauzei.

Excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată de către:

→ instanța de judecată din oficiu, care, respectând principiul supremației Constituției, nu este în drept să aplice o normă în privința căreia există incertitudini de constituționalitate;

→ părțile în proces, inclusiv reprezentanții acestora, drepturile și interesele cărora pot fi afectate prin aplicarea unei norme neconstituționale la soluționarea cauzei.

Judecătorul ordinar nu se pronunță asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții:

→ obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție;

→ excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau indică că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu;

→ prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei;

→ nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate.

Verificarea constituționalității normelor contestate constituie competența exclusivă a Curții Constituționale. Astfel, judecătorii ordinari nu sunt în drept să refuze părților sesizarea Curții Constituționale, decât doar în cazul neîntrunirii condițiilor menționate la punctul 4. În cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea normelor, instanța de judecată este obligată să sesizeze Curtea Constituțională. Sesizarea privind controlul constituționalității unor norme ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze se prezintă direct Curții Constituționale de către judecătorii/completele de judecată din cadrul Curții Supreme de Justiție, curților de apel și judecătoriilor, pe rolul cărora se află cauza. Partea litigiului care a ridicat excepția de neconstituționalitate nu poate sesiza direct Curtea Constituțională.<sup>27</sup>

### **Literatură recomandată:**

1. Legea Republicii Moldova cu privire la Curtea Constituțională, nr. 317-XIII din 13.12.1994, M.O. al Republicii Moldova nr.8/86 din 07.02.1995.

2. Legea Republicii Moldova Codul jurisdicției constituționale, nr. 502-XIII din 28.09.1995,

<sup>26</sup> [https://www.constcourt.md/public/files/file/Documente%20presa/pliant\\_99mmx210.pdf](https://www.constcourt.md/public/files/file/Documente%20presa/pliant_99mmx210.pdf)

<sup>27</sup> [https://www.constcourt.md/public/files/file/Documente%20presa/pliant\\_99mmx210.pdf](https://www.constcourt.md/public/files/file/Documente%20presa/pliant_99mmx210.pdf)

M.O. al Republicii Moldova nr. 53-54/597 din 28.09.1995.

3. Elena Aramă. **Controlul constituționalității legilor: istorie și actualitate**, Editura Museum, Chișinău, 2000.

4. Cristian Ionescu. **Drept constituțional și instituții politice**, Editura Lumina Lex, București, 2001, vol. I-II.

5. Ioan Deleanu. **Justiția constituțională**, București, Ed. Lumina Lex, București 1995.

6. Ion Guceac. **Curs elementar de drept constituțional**, Chișinău 2004, V. I-II.

7. Teodor Cârnaț. **Drept constituțional**, Chișinău: Print-Caro, 2010.

8. Negru B., Osmochescu N., Smochină A., Gurin C., Creangă I., Popa V., Cobăneanu S., Zaporozjan V., Țurcan S., Șterbeț V., Armeanic Al., Pulbere D. **Constituția Republicii Moldova, comentariu**. Chișinău: Editura Arc, 2012.

9. Ion Deleanu. **Instituții și proceduri constituționale**, Editura C.H. Beck, București, 2006.

**Recomandare metodică:** studenții vor studia și analiza, cel puțin din trei surse bibliografice, unitățile de conținut din tema 3, pentru a putea să răspundă la întrebări.

#### **Întrebări pentru autoevaluare:**

- Apreciați necesitatea creării unui organ privind controlul constituționalității legilor.
- Caracterizați principiile de activitate ale Curții Constituționale.
- Ce putere în stat reprezintă Curtea Constituțională?
- Identificați componența Curții Constituționale și numire a membrilor acesteia.
- Determinați statutul judecătorului, numiți și expuneți garanțiile de exercitare a mandatului de judecător.
- Descrieți atribuțiile Curții Constituționale.
- Identificați actele emise de Curtea Constituțională în exercitarea activității sale.
- Apreciați rolul Curții Constituționale în sistemul autorităților publice.
- Descrieți procedura de exercitare a jurisdicției constituționale.

#### **Repere metodologice**

**Sarcină:** analizați hotărârea Curții Constituționale privind interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție. Comentați ce fel de hotărâre este și care sunt consecințele juridice ale acesteia. Argumentați diferitele poziții ale autorităților statului ce s-au expus asupra problemei privind momentul solicitării controlului constituționalității legii.

**Recomandare metodică:** se va încuraja formularea argumentelor respectând structura argumentului: teza, explicația, dovada, concluzia.

#### **Practica Curții Constituționale:**

### **HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova (Sesizarea nr. 52b/2013)**

#### **PROCEDURA**

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 26 noiembrie 2013 în temeiul art. 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, art. 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de către deputații în Parlament Valeriu Munteanu și Gheorghe Brega, pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, potrivit căruia:

„(1) Curtea Constituțională:

a) exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte; [...]”

2. Autorii sesizării au solicitat Curții Constituționale ca, prin interpretarea articolului 135 alin. (1)

lit. a) din Constituție, să explice dacă:

- Poate solicita Președintele Republicii Moldova controlul constituționalității legilor, remise acestuia spre promulgare de către Parlament, până la promulgarea prin Decret prezidențial și publicarea acestora în Monitorul Oficial al Republicii Moldova?

3. Prin decizia Curții Constituționale din 29 noiembrie 2013 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudeca fondul cauzei.

4. În cadrul ședinței publice, autorul sesizării a completat obiectul sesizării, solicitând Curții să explice dacă, în afară de Președintele Republicii Moldova, alți subiecți cu drept de

sesizare a Curții Constituționale pot contesta o lege care nu a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

5. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opinia Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Ministerului Justiției, catedrei de drept constituțional și administrativ a Facultății de Drept a Universității de Stat din Moldova.

6. În ședința plenară publică a Curții sesizarea a fost susținută de dl Valeriu Munteanu, deputat în Parlament, autor al sesizării. Parlamentul a fost reprezentat de dl Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Președintele Republicii Moldova a fost reprezentat de dl Alexandru Ohotnicov, șef al Direcției generale drept în cadrul Aparatului Președintelui Republicii Moldova. Guvernul a fost reprezentat de dl Nicolae Eșanu, viceministru al justiției.

#### **A. ADMISIBILITATEA**

12. În conformitate cu decizia sa din 25 iunie 2013 Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, articolului 4 alin. (1) lit. b) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. b) din Codul Jurisdicției Constituționale, sesizarea prezentată ține de competența Curții Constituționale.

13. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale abilitază deputatul în Parlament cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

14. Curtea observă că aspectele abordate de către autorul sesizării nu au constituit anterior obiect de interpretare în instanța de contencios constituțional.

15. Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un alttemei de sistare a procesului în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul jurisdicției constituționale. Curtea reține că a fost sesizată legal și este competentă să hotărască asupra interpretării articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție. Prin urmare, Curtea va examina în continuare fondul sesizării.

16. Curtea reține că prerogativa cu care a fost investită prin articolul 135 alin. (1) lit. b) din Constituție presupune stabilirea sensului autentic și deplin al normelor constituționale, care poate fi realizată prin interpretarea textuală sau funcțională, în măsura în care poate fi dedusă din textul Constituției, ținând cont de caracterul generic al normei, situațiile concrete pe care legiuitorul nu avea cum să le prevadă la momentul elaborării normei, reglementările ulterioare (conexe sau chiar contradictorii), situațiile complexe în care norma trebuie aplicată etc.

17. Pentru a elucida aspectele abordate în sesizare, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolului 135 din Constituție în coroborare cu articolele 74 și 93 din Constituție, utilizând toate metodele de interpretare legală.

#### **B. FONDUL CAUZEI**

##### **1. Argumentele autorilor sesizării**

18. Autorii sesizării menționează că articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, astfel cum este redactat, conține referința generală la „lege”, fără a defini însă momentul în care o lege poate constitui obiect al controlului constituționalității.

19. În viziunea autorilor sesizării, articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție permite sesizarea Curții Constituționale în vederea exercitării controlului constituționalității nu numai a legilor în vigoare, ci și a celor adoptate în lectură finală de către Parlament, înainte de promulgarea de către Președintele Republicii Moldova și, respectiv, publicarea în Monitorul Oficial și intrarea lor în vigoare.

20. Potrivit autorilor sesizării, anume această înțelegere a prevederilor articolului 135 alin.

(1) lit. a) din Constituție derivă și din redacția articolelor 74 și 93 din Constituție, care operează cu noțiunea de „lege” referitor la proiectele de acte legislative după adoptarea în lectură finală, dar încă

nepromulgate.

21. În sprijinul acestei opinii, autorii sesizării invocă și prevederile articolelor 71 și 73 din Regulamentul Parlamentului, care operează cu noțiunea de „lege” în privința proiectului de lege adoptat în lectură finală.

22. Autorii sesizării consideră că sesizarea Curții Constituționale de către Președintele Republicii Moldova în vederea controlului constituționalității legilor până la promulgarea și, respectiv, publicarea și intrarea lor în vigoare ar constitui un mecanism suplimentar de asigurarea supremației Constituției, prin prevenirea efectelor unei legi neconstituționale, în condițiile în care Președintele Republicii Moldova este obligat să promulge legea în cazul revotării de către Parlament, chiar dacă, în viziunea sa, acestea ridică probleme de constituționalitate.

## **2. Argumentele autorităților**

23. În opinia scrisă a Președintelui Republicii Moldova se menționează că Președintele, semnând decretul de promulgare, verifică și certifică existența legii, votată de Parlament în condițiile cerute de Constituție.

24. Potrivit Președintelui Republicii Moldova, legea nepromulgată, nefiind publicată și fiind deci inexistentă, nu poate fi supusă controlului constituționalității.

25. În opinia Parlamentului, în cazul în care Curtea ar da o interpretare a articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție în sensul ideilor prezentate de autorii sesizării, Președintele va putea exercita acest drept în temeiul Hotărârii Curții Constituționale.

26. Potrivit Parlamentului, controlul legilor înainte de promulgare ar putea fi instituționalizat în prima fază pentru un cerc limitat de subiecți – cei implicați în procesul legislativ, care sunt obligați să respecte legile adoptate, dar încă nepublicate (Guvern, Parlament, Președintele Republicii Moldova).

27. Parlamentul consideră că sesizările deputaților și ale Președintelui Republicii Moldova pentru controlul a priori al legilor ar putea fi pertinente pentru asigurarea constituționalității și prin prisma verificării constituționalității a priori a tratatelor internaționale la etapa ratificării sau până la intrarea lor în vigoare.

28. În viziunea Guvernului, actele pasibile controlului constituționalității sunt supuse acestui control imperativ numai după intrarea lor în vigoare.

### **3.2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză**

36. Din conținutul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție rezultă că Curtea Constituțională „exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor [...]”, fără a limita în mod expres exercitarea acestei competențe la legile „în vigoare”.

37. Curtea reține că articolul 76 din Constituție reglementează doar procedura de intrare în vigoare a unei legi, enunțând că „legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei”. De asemenea, articolul 76 din Constituție, potrivit căruia nepublicarea legii atrage existența ei, vizează faptul că legea nepublicată nu este opozabilă persoanelor pentru executare, respectiv, ea nu își produce efectele.

38. În același context, Curtea notează că norme similare celor cuprinse în articolul 76 din Constituție conțin și constituțiile altor state, care aplică sistemul controlului constituționalității legilor înainte de promulgare. Prin urmare, această prevedere constituțională vizează opozabilitatea legilor și nu poate fi percepută ca fiind un obstacol în verificarea constituționalității legilor înainte de promulgare.

39. Dat fiind faptul că norma constituțională enunțată, având un caracter general, nuspacifică la ce etapă legile sunt supuse controlului constituționalității, până sau după intrarea lor în vigoare, aceasta urmează a fi examinată și prin prisma altor dispoziții constituționale, ce operează cu același termen.

40. Curtea reține că, potrivit articolului 74 alin. (4) din Constituție, „legile se trimit spre promulgare Președintelui Republicii Moldova”. Din conținutul normelor constituționale rezultă cu claritate că, în momentul trimiterii spre promulgare Președintelui, actul adoptat de Parlament are deja statutul de „lege”, chiar dacă încă nu a intrat în vigoare.

41. În același sens, articolul 93 din Constituție, ce reglementează etapa promulgării decâtre Președintele Republicii Moldova, utilizează termenul de „lege”, spre deosebire de termenul de „proiect de lege” utilizat în articolele 63 alin. (4), 74 alin. (3), 106/1 și 106/2 din Constituție.

42. În dezvoltarea prevederilor constituționale, Regulamentul Parlamentului operează cu termenul de „proiect de lege” în privința actelor aflate în procedură parlamentară până la momentul

adoptării în lectură finală (articolele 47-71) și cu termenul de „lege” – în privința actelor adoptate în lectură finală.

59. Urmând raționamentele exprimate în practica sa anterioară, Curtea reține că exercitarea controlului constituționalității unei legi, în sensul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, poate interveni atât înainte de promulgare, cât și după intrarea în vigoare prin îndeplinirea procedurilor cerute de lege.

69. În același context, Curtea reține că, potrivit articolului 135 alin. (2) din Constituție, își desfășoară activitatea din inițiativa subiecților prevăzuți de lege. Prin urmare, Curtea consideră că oricare dintre subiecții cu drept de sesizare poate contesta la Curtea Constituțională o lege nepublicată în Monitorul Oficial, în condițiile legii, la fel ca în cazul contestării unei legi publicate în Monitorul Oficial. Având în vedere această constatare, Curtea consideră necesară reglementarea mecanismului de notificare de către Parlament a tuturor subiecților cu drept de sesizare despre disponibilitatea textului legii, semnat de Președintele sau, după caz, de vicepreședintele Parlamentului, motiv pentru care va formula o adresă în acest sens Parlamentului.

În temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 60, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

### **HOTĂRĂȘTE:**

1. În sensul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor cuprinde legile adoptate de Parlament, atât după, cât și înainte de publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, la sesizarea Președintelui Republicii Moldova și a celorlalți subiecți cu drept de sesizare.

2. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.



## TEMA 4

### DEZVOLTAREA CONSTITUȚIONALISMULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

#### Unități de conținut:

1. Regulamentele organice. Proclamația de la Islaz. Convenția de la Paris. Constituția din 1866 a Regatului României
2. Perioada interbelică. Constituția din 1923
3. Dictatura regală instaurată prin Constituția din 1938
4. Dictatura antonesciană
5. Constituțiile socialiste. Constituția din 1925 a R.A.S.S.M. Constituția din 1938 a R.A.S.S.M. Constituția din 1941a R.S.S.M. Constituția din 1978 a R.S.S.M
6. Modificările făcute în Constituția din 1978 și rolul lor formarea Republicii Moldova ca stat suveran și independent
7. Constituția Republicii Moldova din 1994

#### Obiective de referință:

- să descrie regulamentele organice, Proclamația de la Islaz. Convenția de la Paris, Constituția din 1866 a Regatului României;
- să cunoască perioada interbelică, Constituția din 1923;
- să descrie dictatura regală instaurată prin Constituția din 1938;
- să expună dictatura antonesciană;
- să descrie constituțiile socialiste: Constituția din 1925 a R.A.S.S.M, Constituția din 1938 a R.A.S.S.M., Constituția din 1941 a R.S.S.M., Constituția din 1978 a R.S.S.M.;
- să cunoască modificările făcute în Constituția din 1978 și rolul lor formarea Republicii Moldova ca stat suveran și independent;
- să caracterizeze Constituția Republicii Moldova din 1994.

#### Termeni și noțiuni de bază:

**Constituția din 1866** – prima constituție a României care a fost inspirată mult din Constituția Belgiei și a Franței. Deși a fost criticată vehement de contemporani, pentru faptul că nu a reflectat adecvat realitatea social-politică și economică a statului român și a suferit, ulterior, multiple modificări și abrogări, totuși legea fundamentală a fost recunoscută ca fiind liberală și cel mai longeviv text constituțional din istoria României (1866-1923). Este plauzibil faptul că constituția din 1866 a fost adoptată fără intervenții externe și a avut menirea de a consolida independența și suveranitatea statului român, de a proclama drepturile cetățenilor, instaurarea, menținerea și exercitarea puterii de stat, activitatea instanțelor judecătorești, administrația publică locală, armata etc.

*Conținutul normativ al Constituției din 1866* este structurat pe 8 titluri, cuprinzând 133 articole.

Titlul I, *Despre teritoriul român*<sup>28</sup> – stipulează dispoziții generale privind indivizibilitatea statului (art. 1), inalienabilitatea teritoriului (art. 2), populația (art. 3), divizarea administrativ-teritorială (art.4).

Titlul II, *Despre drepturile românilor* – prevede drepturile fundamentale ale cetățenilor, printre care menționăm: libertatea conștiinței, învățământului, presei, întrunirilor (art. 5), libertatea individuală (art. 13), inviolabilitatea domiciliului (art. 15), dreptul la proprietate (art. 19, 20), libertatea exprimării (art. 24)<sup>29</sup>, secretul corespondenței (art. 25)<sup>30</sup>, dreptul la întrunire (art. 26), dreptul de asociere (art. 27), dreptul la petiționare (art. 28).

Titlul III, *Despre puterile statului* – reglementează exercitarea celor trei puteri în stat (legislativă, executivă și judecătorească). Astfel, articolul 32 prevede că puterea legislativă este exercitată deopotrivă de *Domn și reprezentanții naționali*, iar articolul 35 prevede că puterea

<sup>28</sup> Autorul Rusu Ion utilizează denumirea titlului I *Despre teritoriul României* în *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 2001. p. 62.

<sup>29</sup> În text original, art 24 garantează libertatea de a comunica și publica ideile și opiniunile lor prin graiu, prin scris și prin presă(...).

<sup>30</sup> În text original, art 25 garantează secretul scrisorilor și al depeșelor telegrafice (...).

executivă este încredințată exclusiv *Domnului*. Astfel, conform art. 93, *Domnul* numește și revocă ministrii săi (...).

De asemenea, conform prevederilor constituționale, organul legislativ este bicameral fiind constituit din **Adunarea deputaților** (art 57-67) și **Senat** (art. 68-81). Un capitol aparte este dedicat statutului, rolului și atribuțiilor *Domnului României*.

Capitol III, *Despre puterea judecătorească* este dedicat principiilor generale de înființare și funcționare ale instanțelor judecătorești.

Titlul IV, *Despre finanțe* – reglementează acumularea și distribuirea finanțelor publice (art. 108-115), precum și rolul instituțiilor financiare în stat (de ex. Curtea de Conturi).

Titlul V, *Armata* – reflectă rolul armatei în stat, precum și îndatorirea fiecărui cetățean român de a satisface serviciul militar (art. 118).

Titlul VI, *Dispoziții generale* – reglementează unele domenii care nu se încadrează în alte titluri ( culorile drapelului, capitala statului român etc.).

Titlul VII, *Despre revizuirea constituției* – reflectă într-un articol (art. 129) modalitățile și mecanismele revizuirii constituției din 1866. Astfel, conform prevederilor art. 129, organul legislativ este în drept de a modifica dispozițiile textului constituției, dar că trebuie sunt impuse condiții rigide (de a declara repetat necesitatea revizuirii în 3 ședințe publice cu prezența a minim 2/3 deputați și a *Domnului*). Revizuirea constituției din 1866 este posibilă să fie realizată doar prin votul a minim 2/3 membri ale ambelor camere/adunări.

Titlul VII, *Dispoziții tranzitorii și suplimentare* – specifică aspectele de tehnică legislativă privind implementarea textului constituțional (de ex.: abrogarea actelor legislative incompatibile cu constituția din 1866). În perioada interbelică, Constituția din 1866 și-a încetat aplicabilitatea, fiind înlocuită de constituția României din 1923.

**Constituția din 1923** – Realitățile istorice care au avut loc în România în anul 1918 (a avut loc Marea Unire a statelor românești) a determinat modificarea Constituției din 1866. În marea parte, legea supremă a preluat ca bază 78 articole din constituția din 1866 și doar 50 articole au suferit modificări și/sau abrogări.

Așadar, legea fundamentală era structurată pe titluri și capitole: *Despre teritoriul României; Despre drepturile românilor; Despre puterile statului; Despre reprezentarea națională; Despre Adunarea deputaților; Despre Senat; Despre consiliul legislativ; Despre rege și miniștri; Despre puterea judecătorească; Despre instituțiile județene și comunale; Despre finanțe; Despre puterea armată; Dispoziții generale; Despre revizuirea constituției; Dispoziții tranzitorii și suplimentare.*

Adoptarea noi constituții s-a mai datorat și rolului sporit acordat drepturilor politice și civile. Spre exemplu, articolul 6 al constituției din 1923 prevedea în parte condițiile acordării drepturilor politice și civile femeilor, iar articolul 8 interzicea discriminarea pe criterii de origine etnică, de limbă sau de religie (...). Progresul economic industrial a determinat legiuitorul român să vină cu inițiativa de a opera modificări în textul constituțional, stipulând că zăcămintele miniere precum și bogățiile de orice natură subsolului sunt proprietatea statului (art. 19). Statutul și atribuțiile Regelui României în raport cu ministrii (ca fiind șef al executivului) și organul legislativ au rămas neschimbate.

### **Premisele constituționalismului din Republica Moldova**

**Constituția RSSM din 1978** – a fost, de fapt, o continuare a constituției URSS din 1936 (care a fost precedată de constituția sovietică din 1924), fiind structurată practic similar Constituției URSS adoptate la 7 octombrie 1977. Astfel, conținutul normativ al Constituției RSSM conținea 10 titluri, 19 capitole, 172 articole.

Titlul I, *Bazele orânduirii sociale și politicii RSSM*, începe cu capitolul 1 *Sistemul politic* care prevedea principiile generale ale organizării societății sovietice. Astfel, articolul 3 stipula că Statul sovietic este întemeiat și activează pe principiul **democrației centralizate**, care prevedea: alegeri în organele de stat, responsabilitatea lor în fața poporului, obligativitatea supunerii deciziilor emise de organele de stat. Democrația centralizată presupunea o conducere unitară în stat. Tot în acest context, evidențiem articolul 6 care consolida rolul dominant al partidului comunist al URSS în stat.

Capitolul 2, *Sistemul economic*, stipula expres rolul statului în gestiunea proprietății de stat și excluderea oricărei alte forme individuale/private de activitate.

Astfel, articolul 11 prevedea că proprietatea de stat constituie patrimoniul comun al poporului și unica formă a patrimoniului socialist.

Prin urmare, legea fundamentală presupunea că statul dă în folosință gratuită asociațiilor de cetățeni (colhozuri și cooperative) și cetățenilor în parte pentru a le folosi conform scopurilor și statutului. Articolul 14 al textului constituțional prevedea renumitul slogan sovietic „De la capacitatea fiecăruia, fiecărui după posibilități”.

Capitolul 3, *Dezvoltarea socială și cultura*, proclama anihilarea inegalităților sociale și culturale precum și apropierea națiunilor URSS. De exemplu, era impus un sistem de învățământ unic, la fel era și cazul sistemului ocrotirii sănătății sau asistenței sociale.

Capitolul 4, *Activitatea externă și apărarea patriei socialiste*, prevedea promovarea politicii externe în limitele stabilite de Constituția URSS.

Titlul II, *Statul și cetățeanul*<sup>31</sup>, capitolul 5, *Cetățenia RSSM. Egalitatea cetățenilor* reglementa principiile dobândirii cetățeniei și moduri de pierdere a cetățeniei RSSM, deopotrivă și a URSS. De asemenea se aborda în capitolul dat statutul și drepturile cetățenilor străini și apatrizilor.

Capitolul 6, *Drepturile fundamentale, libertățile și îndatoririle cetățenilor RSSM*, însuma totalitatea drepturilor social-economice și politice ale cetățenilor RSSM, printre care figurau: dreptul la muncă (art. 38), la odihnă (art. 39), ocrotirea sănătății (art. 40), asistența materială la vârsta de etate (art. 41), drept la proprietate (art. 42), învățatură (art. 43), dreptul la administrare (art. 46), libertățile întrunite într-un articol: exprimării, întrunirii, la grevă (art. 48), de asociere (doar în cadrul organizațiilor social-politice comuniste, art. 49), libertatea conștiinței (art. 50), familia (art. 51), inviolabilitatea persoanei (art. 52), inviolabilitatea domiciliului (art. 53), secretul corespondenței (art. 54), dreptul persoanelor lezate de organele autorității de stat (art. 56) ș.a. Unele articole nu au fost incluse în cadrul drepturilor sus-menționate, deoarece poartă caracter pur ideologic și nu pot fi tratate ca fiind drepturi sau libertăți fundamentale (de ex. Art. 44, 45, 47). Printre îndatoriri existente în legea fundamentală a RSSM regăsim următoarele: obligațiunea de a proteja și consolida proprietatea statului (art. 59), apărarea statului sovietic (art. 60), serviciul militar în cadrul armatei URSS (art. 61), respectarea demnității naționale ale popoarelor URSS (art. 62), respectarea drepturilor cetățenești (art. 63), educația copilului (art. 64), protecția mediului înconjurător (art. 65), ocrotirea monumentelor (art. 66), obligațiunea cetățeanului RSSM de contribui la stabilirea relațiilor de prietenie cu alte popoare (art. 67).

Titlul III, *Orânduirea națională și administrativ-teritorială a RSSM*, Capitolul 7, *RSSM – stat aliat în cadrul URSS*, prezenta forma de asociere cu cele 15 state sovietice socialiste în cadrul URSS (art. 68), dar și posibilitatea (am spune mai crând teoretică) de a ieși din componența URSS (art. 69).

Capitolul 8, *orânduirea administrativ-teritorială a RSSM*, enumera unitățile administrativ - teritoriale (art. 76, 77).

Titlul IV, *Sovietul deputaților poporului RSSM și regimul alegerii lor*, reflecta alegerile în organul legislativ al RSSM, mandatul (art. 70), atribuțiile deputaților (art. 80, 81, 82, 83). Capitolul 10 *sistemul electoral* reglementa procedura de înaintare și alegere a aleșilor poporului în organele de conducere a RSSM (art. 84-91). Capitolul 11, *Deputatul poporului*, descrie statutul, mandatul, atribuțiile și responsabilitatea deputatului.

Titlul V, *Organele centrale ale puterii de stat în RSSM*, capitolul 12 reflectă actele, componența și organizarea activității Sovietului Suprem al RSSM. Astfel, SS al RSSM număra 380 de deputați, aleși pe circumscripții uninominale (art. 98).

Capitolul 13, *Consiliul de Miniștri al RSSM*, descrie componența, atribuțiile și actele emise de organul executiv al statului.

Titlul VI, *Organele locale ale puterii de stat a RSSM*, reflecta organizarea și funcționarea organelor administrației publice locale.

Titlul VIII, *Justiția, Arbitrajul și controlul Procuraturii*, descrie sistemul judecătoresc în RSSM. Astfel, instanțele judecătorești erau divizate în judecătorii populare, raionale și Curtea Supremă a RSSM (art. 18).

Judecătorii primei instanțe și de apel erau aleși direct de cetățeni pentru perioada de 5 ani (art 151).

Titlul IX reglementa stema de stat, imnul, drapelul și capitala RSSM.

Titlul X reglementa dispoziții finale și tranzitorii, precum și procedura revizuirii a legii

---

<sup>31</sup> În text *личность*.

fundamentale.

Astfel, analizând textul Constituției RSSM din 1978 putem concluziona că la începutul anilor 90 aceasta nu mai corespundea realităților social-politice și economice din Republica Moldova fiind necesară adoptarea unei noi constituții, adaptate la cerințele tratatelor la care Republica Moldova este parte (în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului și Carta Organizației Națiunilor Unite) precum și cu celelalte pacte. Realizarea acestui (deziderat) fapt se poate realiza prin omogenizarea dispozițiilor constituționale (de ex.: la capitolul drepturile și libertățile omului) și convergența conținutului normativ cu formele clasice ale organizării puterii în stat (prezidențial, semiprezidențial sau parlamentar).

Constituirea și evoluția constituționalismului din Republica Moldova a fost condiționată, în mare măsură, de evenimentele politice, economice și sociale care s-au produs în Europa Centrală și de Est la sfârșitul anilor '80 – începutul anilor '90.

Aceasta a fost determinată de mai mulți factori, precum: prăbușirea URSS și instituirea noilor state independente, lupta pentru afirmarea națională, preluarea valorilor democrației reprezentative și statului de drept consfințite în constituții, renunțarea la economia planificată și trecerea la economia de piață, apariția tendințelor separatiste în zone limitrofe etc.

Republica Moldova nu a fost o excepție de la această regulă. Deși a obținut independența la data de 27 august 1991, textul constituției RM a fost definitivat în varianta finală doar la 29 iulie 1994.

În perioada anilor 1990-1991, au fost întreprinse încercări de a opera modificări la Constituția Republicii Sovietice Socialiste Moldova, însă ele aveau caracter temporar (tranzitoriu) și nu au corespuns realităților social-politice din acea perioadă<sup>32</sup>. Astfel, s-a impus adoptarea unei noi constituții și, respectiv, abrogarea Constituției RSSM din 1978.

### **Conținutul normativ al constituției Republicii Moldova.**

Constituția Republicii Moldova din 1994 este structurată pe titluri, capitole secțiuni și articole.

Primul titlu reflectă principiile fundamentale privind instaurarea, menținerea și exercitarea puterii în Republica Moldova (art. 2, *Suveranitatea și puterea de stat*; art. 5, *Democrația și pluralismul politic*; art. 6, *Separarea și colaborarea puterilor*).

Titlul II, *Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale* – reflectă, pe de o parte, principiile imuabile ale unei democrații reprezentative și statului de drept, precum ar fi universalitatea, (art. 15), egalitatea (art. 16), acces liber la justiție (art. 20), prezumpția nevinovăției (art. 21), neretroactivitatea legii (art. 22), iar pe de altă parte, enumeră drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățeanului Republicii Moldova (art. 24-59). Tot în acest titlu este stipulat dreptul la protecția cetățenilor Republicii Moldova (art. 18) precum și statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor (art. 19).

Titlul III, *Autoritățile publice* – reflectă modul de organizare și funcționare a organelor administrației publice centrale și judecătorești în Republica Moldova (Parlamentul, Guvernul, Instituția șefului statului, instanțele judecătorești și Consiliul Superior al Magistraturii). Este relevant de menționat că în capitolul VII din legea supremă sunt stabilite raporturile dintre organul legislativ și executiv în Republica Moldova.

Titlul IV, *Economia națională și finanțele publice* – reglementează principiile de bază ale organizării și funcționării economiei de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.<sup>33</sup> De asemenea, titlul IV al Constituției RM prevede atribuțiile de bază ale organelor reprezentative de control.

<sup>32</sup> A se vedea: Legea Republicii Sovietice Socialiste Moldova cu privire la introducerea unor modificări în Constituția (Legea Fundamentală) a R.S.S. Moldovenești: Nr. 75-XII din 5 iunie 1990. În : *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului Republicii Sovietice Socialiste Moldova*, 1990, Nr. 6,7, pp. 334 – 335; Legea Republicii Sovietice Socialiste Moldova cu privire la completarea Constituției (Legea Fundamentală) a R.S.S. Moldova: Nr. 81-XII din 5 iunie 1990. În : *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului Republicii Sovietice Socialiste Moldova*, 1990, Nr. 6,7, pp. 340 – 341; Legea Republicii Sovietice Socialiste Moldova cu privire la introducerea unor modificări în articolul 74 din Constituția (Legea Fundamentală) a R.S.S. Moldova: Nr. 194-XII din 26 iulie 1990. În : *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului Republicii Sovietice Socialiste Moldova*, 1990, Nr. 8, p. 509; Legea Republicii Sovietice Socialiste Moldova cu privire la introducerea unor modificări în Constituția (Legea Fundamentală) a R.S.S. Moldova: Nr. 338-XII din 3 noiembrie 1990. În : *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului Republicii Sovietice Socialiste Moldova*, 1990, Nr. 11, p. 758. Cernencu Mhai, Galben Andrei, Rusnac Gheorghe, Solomon Constantin. Republica Moldova: Istoria Politică (1989-2000). Documente și materiale. Vol. I. Chișinău:USM, 2000. p. 13, 17, 21, 35.

<sup>33</sup> Constituția Republicii Moldova. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1, 12.08.1994.*, art. 126 alin. 1).

Titlul V, *Curtea Constituțională* – reglementează rolul și atribuțiile Curții Constituționale a RM, *unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova*.<sup>34</sup>

Titlul VI, *Revizuirea constituției RM*

Articolul 141 *Inițiativa revizuirii* stipulează, expres, că (1) Revizuirea Constituției poate fi inițiată de: a) un număr de cel puțin 200000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. Cetățenii care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate, cel puțin, 20000 de semnături în sprijinul acestei inițiative; b) un număr de cel puțin o treime de deputați în Parlament; c) Guvern.

Titlul VII, *Dispoziții finale și tranzitorii* – reflectă condițiile adoptării Constituției RM din 1994, atribuțiile organelor legislativ, executiv și judecătorec în perioada imediată adoptării Constituției RM, înființarea și determinarea componenței Curții Constituționale și Curții de Conturi.

### **Literatură recomandată:**

1. Boris Negru, Nicolae Osmochescu, Andrei Smochină, Corneliu Gurin, Ion Creangă, Victor Popa, Sergiu Cobăneanu, Veaceslav Zaporojan, Sergiu Țurcan, Valeria Șterbeț, Alexandru Armeanic, Dumitru Pulbere. **Constituția Republicii Moldova. Comentariu**. Editura Arc, Chișinău, 2012.

2. Gheorghe Costachi, Ion Guceac I. **Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept**, Chișinău, Tipografia Centrală, 2003.

3. Ion Guceac. **Evoluția constituționalismului în Republica Moldova**, Tipografia Centrală, Chișinău 2000.

4. Ion Guceac, **Constituțiile statelor lumii**, Editura Cartier, Chișinău, 2016.

5. Teodor Cârnaț. **Drept constituțional**, Chișinău: Centrul Editorial al USM, 2010.

6. Victor Popa. **Tratat de drept constituțional și instituții politice**, Chișinău: ULIM, 2021.

**Recomandare metodică:** studenții vor studia și analiza, cel puțin din trei surse bibliografice, unitățile de conținut din tema 4, pentru a putea să răspundă la întrebări.

### **Întrebări pentru autoevaluare:**

- Cum s-a realizat constituirea și dezvoltarea constituției în R.M. în perioada 1917-1989?

- Cum a evoluat dezvoltarea constituției în R.M. în perioada 1989-1994?

- Descrieți particularitățile evoluției constituțiilor socialiste: Constituția din 1925 a R.A.S.S.M.; Constituția din 1938 a R.A.S.S.M.; Constituția din 1941 a R.S.S.M.; Constituția din 1978 a R.S.S.M.

### **Repere metodologice**

**Sarcină:** analizați hotărârea Curții Constituționale privind interpretarea prevederilor art. 4 din Constituție. Comentați argumentat situația controlului constituționalității tratatelor internaționale din domeniul drepturilor omului.

**Recomandare metodică:** se va încuraja formularea argumentelor respectând structura argumentului: teza, explicația, dovada, concluzia.

### **Practica Curții Constituționale:**

#### **HOTĂRÂREA CURȚII CONSTITUȚIONALE privind interpretarea unor prevederi ale art.4 din Constituția Republicii Moldova Nr.55 din 14.10.99**

Temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea deputatului Victor Cecan, depusă în conformitate cu art. 24 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională.

Prin decizia Curții Constituționale din 14 aprilie 1999, sesizarea a fost acceptată pentru examinare în fond și înscrisă în ordinea de zi.

În procesul examinării preliminare a sesizării Curtea Constituțională a solicitat puncte de vedere Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Ministerului Justiției, Ministerului

<sup>34</sup> Constituția Republicii Moldova. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1, 12.08.1994., art. 134 alin. 1).

Afacerilor Externe.

Examinând materialele dosarului, audiind informația prezentată de judecătorul-raportor, argumentele autorului sesizării și opiniile reprezentanților Parlamentului și Președintelui Republicii Moldova, Curtea Constituțională

a c o n s t a t a t:

1. În sesizarea sa, deputatul Victor Cecan solicită interpretarea prevederilor art. 4 din Constituție „Drepturile și libertățile omului” sub următoarele aspecte:

- Ce sens comportă noțiunile „pacte” și „celelalte tratate”? Care acte internaționale, din punct de vedere constituțional, se referă la pacte și care la tratate? Care este deosebirea dintre aceste acte?

- De când Republica Moldova este parte la pactele și tratatele internaționale: de la data semnării sau de la data ratificării lor?

- Care autoritate publică este abilitată de a aprecia dacă o lege sau alta a Republicii Moldova nu concordă cu prevederile pactelor și tratatelor internaționale?

În scopul stabilirii voinței autentice a legislatorului asupra dispozițiilor art. 4 din Constituție, Curtea reține următoarele.

Art. 4 alin. (1) din Legea Supremă prevede că dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația

Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte. Această prevedere comportă consecințe juridice, presupunând, mai întâi, că organele de drept, inclusiv Curtea Constituțională și instanțele judecătorești, în limitele competențelor ce le revin, sunt în drept să aplice, în procesul examinării unor cauze concrete, normele dreptului internațional în cazurile stabilite de legislație.

Art. 4 alin. (2) din Constituție vizează corelația dintre normele dreptului internațional și dispozițiile constituționale privind drepturile fundamentale ale omului, acordând, în caz de neconcordanță, prioritate prevederilor internaționale.

Respectarea angajamentelor internaționale de către Republica Moldova este prevăzută de art. 8 din Constituție, potrivit căruia Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

Potrivit teoriei și practicii dreptului internațional, prin principii și norme unanim recunoscute ale dreptului internațional se înțeleg principiile și normele consacrate ale dreptului internațional care au caracter general și universal. Normele și principiile unanim recunoscute ale dreptului internațional sunt executorii pentru Republica Moldova în măsura în care ea și-a exprimat consimțământul de a fi legat prin actele internaționale respective.

Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului nu pot fi interpretate și aplicate fără recunoașterea acestor principii.

În afară de principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional, parte componentă a cadrului legal al Republicii Moldova, sunt și tratatele internaționale.

Prin sintagma „celelalte tratate la care Republica Moldova este parte” din art. 4 alin. (1) din Constituție, în virtutea dispozițiilor Convenției de la Viena cu privire la dreptul tratatelor internaționale, încheiată la 23 mai 1969 și ratificată de Parlamentul Republicii Moldova prin Hotărârea nr. 1135-XII din 4 august 1992, se subînțeleg tratatele internaționale ratificate de către Republica Moldova, inclusiv tratatele internaționale la care Republica Moldova a aderat, care au devenit executorii pentru Republica Moldova.

Noțiunea de „pact”, utilizată în art. 4 din Constituție, denumește un gen de tratat internațional. Noțiunea de „tratate” este generală și cuprinde toate genurile de acorduri internaționale - tratat, acord, pact, convenție, declarație, comunicat, protocol ș. a. Indiferent de denumirea lor, actele respective au aceeași putere juridică obligatorie.

În cazul în care între pactele și tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului și legile interne ale țării există neconcordanțe, organele de drept aplică normele dreptului internațional.

Dispoziția constituțională despre prioritatea reglementărilor internaționale privind drepturile omului are incidență asupra legilor și asupra altor acte normative interne. Această dispoziție vizează toate legile, indiferent de data adoptării lor. De altfel, tratatele internaționale au prioritate numai

asupra legilor interne, dar nu și asupra normelor constituționale.

Referitor la problema care autoritate publică din Republica Moldova are dreptul de a stabili neconcordanța între o lege a Republicii Moldova și dispozițiile pactelor și tratatelor internaționale, Curtea ține să releve că autoritățile abilitate cu negocierea și încheierea tratatelor internaționale stabilesc la etapa preliminară dacă legile interne concordă cu prevederile tratatelor internaționale. Legiuitorul, la rândul său, de asemenea, are obligația de a verifica concordanța dispozițiilor proiectelor de legi cu normele tratatelor internaționale.

În cazul în care se depistează o neconcordanță între legislația internă și normele internaționale, legislația internă urmează să fie supusă revizuirii.

Pentru considerentele expuse și conducându-se după art. 140 din Constituție, art. 4 alin. (1) lit. b), art. 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 61 și 62 din Codul jurisdicției constituționale,

### **Curtea Constituțională**

### **H O T Ă R Ă Ș T E :**

1. Prin art. 4 din Constituție se garantează nu numai drepturile și libertățile fundamentale ale omului, consacrate de Constituție, dar și principiile și normele unanim recunoscute al dreptului internațional. Prin principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional se înțeleg principiile și normele dreptului internațional cu caracter general și universal.

2. Prin sintagma „celelalte tratate la care Republica Moldova este parte”, cuprinsă în art. 4 alin. (1) din Constituție, se înțeleg tratatele internaționale ratificate de către Republica Moldova, inclusiv tratatele internaționale la care Republica Moldova a aderat, care sunt executorii pentru Republica Moldova.

3. Principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional, tratatele internaționale ratificate și cele la care Republica Moldova a aderat sunt parte componentă a cadrului legal al Republicii Moldova și devin norme ale dreptului ei intern.

4. Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului și legile interne ale Republicii Moldova, potrivit dispozițiilor art. 4 alin. (2) din Constituție, organele de drept sunt obligate să aplice reglementările internaționale.

5. Prezenta Hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în „Monitorul Oficial al Republicii Moldova”.

## TEMA 5

### CETĂȚENIA – CAPACITATE A OMULUI ȘI INSTITUȚIE JURIDICĂ

#### Unități de conținut:

1. Noțiunea de cetățenie
2. Evoluția istorică a instituției cetățeniei
3. Natura juridică a cetățeniei
4. Principiile cetățeniei
5. Modurile de dobândire a cetățeniei. Principiile dobândirii cetățeniei
6. Modurile de pierdere a cetățeniei. Dovada cetățeniei
7. Cetățenia de onoare. Pluralitatea de cetățenii
8. Statutul juridic al cetățenilor străini și persoanelor fără cetățenie

#### Obiective de referință:

- să definească noțiunea de cetățenie;
- să expună evoluția istorică a instituției cetățeniei;
- să cunoască modurile de dobândire și pierdere a cetățeniei;
- să argumenteze pluralitatea de cetățenii;
- să aprecieze statutul juridic al cetățenilor străini și persoanelor fără cetățenie.

#### Termeni și noțiuni de bază:

##### *Noțiune de cetățenie*

Cuvântul *cetățenie* (derivat din latinescul *civitatem=cetate*) apare în legislație încă din 1795 dar, va fi consacrat cu consecvență începând cu 1948<sup>35</sup>. Anterior, noțiunea de cetățenie era asociată și a avut alte semnificații, precum: *indigenat, suditență, supușenie, naționalitate, resortisanță etc.*

În antichitate, cetățenia desemnează un statut privilegiat al unui număr foarte restrâns de indivizi care presupune capacitatea persoanei de a participa, în mod direct, în treburile publice ale statului.

Potrivit concepției propuse de Aristotel, cetățeanul se definea prin participarea la funcțiile judiciare și la cele publice în general, în dreptul pozitiv, cetățenia continuă să desemneze calitatea juridică ce permite unei persoane să ia parte la viața statului, bucurându-se de drepturi civice și politice și fiind supusă, în schimb, anumitor obligații cum ar fi votul obligatoriu sau serviciul militar. Ca regulă, cetățenia e recunoscută de către stat cetățenilor săi care, ca membri ai Cetății, participă la guvernarea Cetății. Existau, însă, restricții numeroase pentru obținerea și deținerea cetățeniei.

Spre exemplu în Roma Antică, cetățenia era deținută, exclusiv, de bărbați (*jus honorum, jus suffragii*), iar femeile aveau doar statut social special, neavând dreptul de vot și administrare.

Dreptul de cetățenie, adică, recunoașterea cetățeniei, este inițial rezervat pentru oameni liberi înscrși în triburile din **Roma** și din jurul teritoriul său, iar din anul 89 î.Hr., el este extins asupra tuturor oamenilor liberi din **Italia**. Trei secole mai târziu, în 212 d.Hr., cetățenia este acordată tuturor oamenilor liberi din **Imperiu**<sup>36</sup>.

**Cetățenia se dobândește** prin nașterea din părinți, cetățeni căsătoriți conform legilor legale de căsătorie (*connubium*), naturalizare sau ca libert al unui cetățean (privat doar de dreptul de a candida și a fi ales în magistraturi). La sfârșitul **Republicii** și, ulterior, în timpul **Imperiului**, serviciul militar executat în trupele auxiliare este, pentru mulți oameni, un mijloc de a dobândi cetățenia romană. Cetățenia a fost acordată pentru prima dată prin recompense excepționale de inșigne de merit, după cum reiese din Tabula Asculum. **Claudius** acordă în mod automat cetățenie soldaților din armata auxiliară care au făcut 25 sau mai mulți ani de serviciu.

Cetățenia pot fi dobândită prin naturalizare de un om liber, caz în care noul cetățean a luat numele de familie al magistratului care l-a făcut cetățean și este înscris în trib. În timpul **Imperiului**, când cetățenia se acorda numai de împărat în urma unei recomandări (*suffragium*) făcute de un apropiat al împăratului sau al unui înalt funcționar provincial(...).

Naturalizare unui om liber este adesea explicată prin legături de patronaj. Libertul pentru a primi

<sup>35</sup> Bădescu M. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2001. p. 161

<sup>36</sup> [http://istorie-edu.ro/istorie-universala/Roma/roma\\_06osoc.html](http://istorie-edu.ro/istorie-universala/Roma/roma_06osoc.html)



cetățenia trebuia să aibă peste 30 de ani, să fi fost eliberat prin testament sau printr-o procedură desfășurată în fața unui magistrat din **Roma** sau a unui promagistrat în provincii.

Cetățenia este acordată, de asemenea, unui oraș întreg pentru serviciile prestate în timpul războaielor purtate de **Roma**<sup>37</sup>.

În epoca feudală, condiția juridică a populației se exprima prin instituția **supușeniei**, care presupunea o mare sferă de obligații și un număr foarte mare de acte desupunere față de feudal. În prima perioadă a evului mediu, termenul de „supus” era sinonim cu acela de „vasal”.

Și doar la sfârșitul sec. XVIII Revoluția franceză a declarat principiul egalității între oameni, astfel încât noțiunea de cetățean a devenit un statut cu caracter universal.

J.-J. Rousseau cu al său „Contractul Social” și Revoluția franceză au schimbat sensul conceptului de cetățean și au stat la baza instituției cetățeniei în înțelesul pe care îl cunoaștem în prezent. J.-J. Rousseau a explicat conținutul raporturilor între cetățeni și stat. Revoluția franceză a declarat principiul egalității între oameni, astfel încât noțiunea de cetățean a devenit un statut cu caracter universal<sup>38</sup>.

I. Kant stăruia asupra următoarelor atribute ale cetățeniei pe care le găsea potrivite pentru vremea sa:

a. Libertatea legală de a nu se supune nici unei alte legi, decât aceleia la care a aderat;  
b. Egalitatea civilă prin care nu se recunoaște în rândul poporului nici un superior decât unul care este înzestrat cu facultatea morală de a constrânge din punct de vedere juridic, după cum și ceilalți îl pot constrânge pe el;

c. Independența civilă, care își datorează existența și întreținerea sa nu liberului arbitru al altuia din rândul poporului, ci propriilor sale drepturi și forțe, ca membru al existenței sociale, prin urmare personalitatea civilă, după care, în problemele juridice să nu poată fi reprezentat de nimeni altul.

I. Kant face diferența între cetățeni activi și cetățeni pasivi. Cetățenii activi sunt ca atare cetățeni, iar față de cei pasivi aplicarea termenului de cetățean este improprie. Diferența dintre cele două categorii o face faptul că cetățenii activi au dreptul de vot, iar cetățenii pasivi nu au dreptul de vot. În acest fel, cetățenii pasivi nu dispun de independență civilă, deoarece sunt conduși de alți indivizi și sunt de fapt numai membri simpli ai societății. Cetățenii și membrii simpli ai societății formează, însă, ceea ce se cheamă poporul care se poate constitui în stat și poate adopta o constituție<sup>39</sup>.

Actualmente, termenul dat este utilizat de diferite discipline juridice (drept constituțional, drept internațional public etc.)

Cercetatorii în domeniu examinează noțiunea de cetățenie din perspectiva a două sensuri:<sup>40</sup>

- a) Instituție juridică
- b) Condiție juridică

**Prima concepțiune** – cetățenia reprezintă un ansamblu de norme juridice ce reglementează raporturi sociale grupate în jurul necesității de a asigura plenitudinea drepturilor și obligațiilor prevăzute de Constituție și legi acelor persoane care, prin sentimentele și interesele lor sunt strâns legate de destinele statului respectiv.

**În a doua concepțiune** – cetățenia reprezintă condiția juridică sau statul ce se crează prin normele juridice acelor persoane care au calitatea de „cetățean”.

În literatura juridică cetățenia a fost concepută ca o *legătură între individ și stat*<sup>41</sup> sau ca o *legătură politică și juridică, o apartenență juridică sau o calitate a persoanei*.

Manualele de Drept Constituțional definesc cetățenia ca fiind acea calitate a persoanei fizice ce exprimă relațiile permanente social-economice, politice și juridice dintre persoana fizică și stat, dovedind apartenența sa la acest stat și atribuind persoanei fizice posibilitatea de a fi titularul tuturor drepturilor și îndatoririlor prevăzute de Constituția și de legile statului<sup>42</sup>.

Într-o altă opinie, cetățenia constituie legătura politică sau juridică permanentă dintre o persoană fizică și un anumit stat. Aceasta legătură se exprimă prin totalitatea drepturilor și obligațiilor reciproce

<sup>37</sup> Ibidem

<sup>38</sup> Moldova și UE / Institutul de Politici Publice (ipp.md)

<sup>39</sup> Ibidem

<sup>40</sup> Bădescu M., op.cit., p. 162

<sup>41</sup> Convenția europeană cu privire la cetățenie, adoptată de către Consiliul Europei la Strasbourg la 6.11.1997, art. 2 lit. a).

<sup>42</sup> Moldova și UE / Institutul de Politici Publice (ipp.md)

dintre o persoană și statul al cărui cetățean este.

În opinia prof. Alexandru Arseni și Leontie Suholitco „cetățenia este acea calitate a persoanei fizice care exprimă legătura politico-juridică permanentă, nelimitată în timp și spațiu dintre această persoană fizică și statul respective, atribuind plenitudinea de drepturi și obligații reciproce stailite de Constituție și legi”.

Convenția europeană cu privire la cetățenie, adoptată de către Consiliul Europei la Strasbourg, 6.11.1997, definește în art. 2 cetățenia ca fiind legătura juridică între o persoană și un stat. Este o definiție ce arată mai puțin preocupare pentru delimitarea conținutului noțiunii de cetățenie și este interesată mai mult să întărească ideea conform căreia orice persoană are dreptul la cetățenie.<sup>43</sup>

### **Cetățenia Republicii Moldova**

Legea cetățeniei Republicii Moldova stabilește că între persoana fizică și Republica Moldova o legatură juridico-politică permanentă, care generează drepturi și obligații reciproce între stat și persoană<sup>44</sup>. Prof. A. Arseni menționează că instituția cetățeniei a fost fondată prin Declarația Suveranității Republicii Moldova din 23 iunie 1990<sup>45</sup>.

Ulterior, a fost adoptată *Legea cu privire la cetățenia Republicii Moldova*<sup>46</sup> care a urmărit scopul de a reglementa relația dintre cetățeni și statul Republica Moldova. Ulterior, Legea nr 596 a fost abrogată prin Legea nr. 1024 din 02.06.00<sup>47</sup>.

De asemenea, Republica Moldova a ratificat Convenția europeană cu privire la cetățenie din 06.11.1997, Strasbourg, prin Hotărârea Parlamentului nr. 621-XIV din 14.10.1999. Republica Moldova a recunoscut pluralitatea de cetățenii prin stipularea unui alineat nou în art. 24 al Legii cetățeniei în urma adoptării Legii nr. 232-XV din 05.06.2003. Astfel, alineatul 3 prevede că „dobândirea de către cetățenii Republicii Moldova a cetățeniei altui stat nu atrage pierderea cetățeniei Republicii Moldova”. Alineatul 4 stabilește că „cetățeanul Republicii Moldova care posedă cetățenia altui stat, în raporturile cu Republica Moldova, este recunoscut numai ca cetățean al ei”, cu excepțiile menționate în continuare.

#### ***Principiile generale ale cetățeniei***

Regulile asupra cetățeniei Republica Moldova se întemeiază pe următoarele principii<sup>48</sup>:

- a) Dreptul fiecărei persoane la o cetățenie;
- b) Nediscriminarea cetățenilor, indiferent de temeiurile dobândirii cetățeniei;
- c) Inadmisibilitatea privării arbitrare a persoanei de cetățenia ei și de dreptul de a-și schimba cetățenia;
- d) Evitarea apatridiei;
- e) Neproducerea de efecte, prin schimbarea cetățeniei unuia dintre soți, asupra cetățeniei celuilalt soț sau asupra copilului, dacă nu există o cerere scrisă în acest sens a părinților.

f) Protecția cetățenilor.

#### ***Dobândirea Cetățeniei Republicii Moldova***

Cetățenii Republicii Moldova se dobândește prin:<sup>49</sup>

- a) Naștere;
- b) Recunoaștere;
- c) Adopție;
- d) Redobândire;
- e) Naturalizare.

De asemenea, cetățenia Republicii Moldova poate fi dobândită și în temeiul acordurilor internaționale la care Republica Moldova este parte.

#### ***Dobândirea cetățeniei prin naștere***

---

<sup>43</sup> Ibidem

<sup>44</sup> Legea cetățeniei Republicii Moldova Nr.1024-XIV din 02.06.2000. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.98-101/709 din 10.08.2000, art. 3 alin. 1).

<sup>45</sup> Arseni A. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Chișinău: USM, 2005. P. 353. 502p.

<sup>46</sup> Lege cu privire la cetățenia Republicii Moldova Nr. 596 din 05.06.1991. În cotidianul Guvernului Republicii Moldova “Moldova Suverană” nr. 138 din 04 iulie 1991

<sup>47</sup> Legea cetățeniei Republicii Moldova Nr.1024-XIV din 02.06.2000. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.98-101/709 din 10.08.2000

<sup>48</sup> Legea cetățeniei Republicii Moldova Nr.1024-XIV din 02.06.2000. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.98-101/709 din 10.08.2000, art. 7.

<sup>49</sup> Legea cetățeniei Republicii Moldova Nr.1024-XIV din 02.06.2000. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.98-101/709 din 10.08.2000, art. 10.

Este considerat cetățean al Republicii Moldova copilul:

a) născut din părinți, ambii sau unul dintre care, la momentul nașterii copilului, este cetățean al Republicii Moldova;

b) născut pe teritoriul Republicii Moldova din părinți apatrizi sau beneficiari de protecție internațională;

c) născut pe teritoriul Republicii Moldova din părinți care au cetățenia unui alt stat sau unul dintre care este apatrid sau beneficiar de protecție internațională, iar celălalt este cetățean străin – în cazul în care, la data depunerii cererii, cel puțin unul dintre părinți deține drept de ședere sau beneficiază de protecție internațională acordată de autoritățile competente ale Republicii Moldova ori este recunoscut apatrid de autoritățile competente ale Republicii Moldova, precum și în cazul în care copilul se încadrează în condițiile legale pentru a fi recunoscut apatrid.

#### ***Dobândirea cetățeniei prin recunoaștere***

Sunt recunoscute ca cetățeni ai Republicii Moldova persoanele care au dobândit și au păstrat această cetățenie conform legislației anterioare precum și persoanele care au dobândit cetățenia conform prezentei legi.

Persoanele cu vârsta de peste 18 ani, născute pe teritoriul Republicii Moldova, care nu sunt luate în evidență de autoritatea competentă ca cetățeni ai Republicii Moldova și care nu dețin dovada cetățeniei sunt recunoscute ca cetățeni ai Republicii Moldova, iar data dobândirii cetățeniei se consideră data exprimării consimțământului în scris în acest sens. În cazul în care persoana nu este de acord cu data dobândirii cetățeniei, la solicitarea acesteia, autoritatea competentă determină data dobândirii cetățeniei în temeiul documentelor care confirmă că persoana respectivă întrunea sau întrunește condițiile prevăzute de legislația în vigoare sau de cea anterioară în materie de cetățenie, prin care a fost declarată cetățean al Republicii Moldova.

Sunt recunoscute ca cetățeni ai Republicii Moldova persoanele care și-au exprimat dorința de a deveni cetățeni ai Republicii Moldova și anume:

a) persoanele născute în străinătate care au cel puțin unul dintre părinți, bunici sau străbunici născut pe teritoriul Republicii Moldova;

b) persoanele care până la 28 iunie 1940 au locuit în Basarabia, în Nordul Bucovinei, în ținutul Herța și în R.A.S.S.M., urmașii lor;

c) persoanele deportate sau refugiate de pe teritoriul Republicii Moldova începând cu 28 iunie 1940, precum și urmașii lor;

d) persoanele care la data de 23 iunie 1990 locuiau legal și obișnuit pe teritoriul Republicii Moldova și care continuă să locuiască în prezent.

#### ***Dobândirea cetățeniei prin adopție***

Copilul apatrid dobândește, în mod automat, cetățenia Republicii Moldova prin adopție, dacă părinții adoptivi (părintele adoptiv) sunt cetățeni ai Republicii Moldova.

Asupra cetățeniei copilului apatrid adoptat de soți, unul dintre care este cetățean al Republicii Moldova, iar celălalt cetățean străin hotărâsc, de comun acord, părinții adoptivi. În cazul în care părinții adoptivi nu cad de comun acord, asupra apartenenței copilului la Republica Moldova va decide instanța de judecată, ținând cont de interesele acestuia. În cazul copilului care a împlinit vârsta de 14 ani, se cere consimțământul lui, autentificat de notar.

Copilul cetățean străin adoptat de soți ambii sau numai unul dintre ei fiind cetățean al Republicii Moldova sau unul fiind cetățean al Republicii Moldova, iar celălalt cetățean străin sau apatrid poate deveni cetățean al Republicii Moldova dacă renunță la cetățenia statului străin, cu excepția cazurilor prevăzute de acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte.

**În cazul declarării nulității sau al anulării** adopției copilului apatrid sau cetățean străin, aceasta este considerat că nu a fost niciodată cetățean al Republicii Moldova dacă domiciliază legal și obișnuit în străinătate sau dacă părăsește țara pentru a domicilia în străinătate.

#### ***Condițiile naturalizării***

Cetățenia Republicii Moldova poate fi acordată la cerere cetățeanului străin sau apatridului cu domiciliul legal și obișnuit pe teritoriul Republicii Moldova, care respectă prevederile Constituției, a susținut testul pentru evaluarea nivelului de cunoaștere a limbii române și are surse legale de venit, cu respectarea uneia dintre următoarele condiții:

- a) are domiciliul pe teritoriul Republicii Moldova cel puțin în ultimii 10 ani. Pentru apatrizi, refugiați și beneficiarii de protecție umanitară și azil politic, termenul respectiv este de 8 ani;
- b) are domiciliul pe teritoriul Republicii Moldova timp de 5 ani înaintea împlinirii vârstei de 18 ani;
- c) este căsătorit cu un cetățean al Republicii Moldova de cel puțin 3 ani și a avut domiciliul în mod continuu pe teritoriul Republicii Moldova în ultimii 3 ani;
- d) are domiciliul pe teritoriul Republicii Moldova în ultimii 3 ani la părinți sau la copii (inclusiv părinți adoptivi sau copii adoptați) cetățeni ai Republicii Moldova.

***Temeiurile refuzului de a acordare*** sau redobândire a cetățeniei:

Cetățenia Republicii Moldova sau nu poate fi redobândită de persoana care:

- a) a săvârșit crime internaționale, militare sau crime împotriva umanității;
- b) a fost implicată în activitate teroristă;
- c) în perioada de examinare a cererii, execută sau are de executat pedeapsa penală privativă de libertate în temeiul sentinței instanței de judecată; are antecedente penale nestinse sau se află sub urmărire penală;
- d) desfășoară activitate care periclitează securitatea statului, ordinea publică, sănătatea și moralitatea populației;
- e) nu întrunește integral condițiile pentru dobândirea cetățeniei Republicii Moldova, stabilite de lege;
- f) în procesul de acordare sau de redobândire a cetățeniei, prezintă informații false sau ascunde unele date pertinente.

**Renunțarea la cetățenie**

Renunțarea la cetățenia Republicii Moldova se aprobă solicitantului, cu condiția prezentării adevărului privind deținerea sau dobândirea cetățeniei unui alt stat ori garanției dobândirii cetățeniei unui alt stat.

Dacă persoana căreia i s-a aprobat renunțarea la cetățenia Republicii Moldova, în pofida garanției, nu va dobândi cetățenia unui alt stat, adică va deveni apatridă, partea din decretul Președintelui Republicii Moldova privind aprobarea renunțării la cetățenia Republicii Moldova referitoare la această persoană se va abroga în modul stabilit.

**Retragerea cetățeniei**

Cetățenia Republicii Moldova poate fi retrasă printr-un decret al Președintelui Republicii Moldova persoanei care:

- a) a dobândit cetățenia Republicii Moldova în mod fraudulos, prin informație falsă, prin ascunderea unor date pertinente sau în lipsa temeiurilor prevăzute de lege ori de legislația anterioară în materie de cetățenie;
- b) s-a înrolat benevol în forțe armate străine;
- c) a săvârșit fapte deosebit de grave prin care se aduc prejudicii esențiale statului.

***Pluralitatea de cetățenii***

În Republica Moldova, pluralitatea de cetățenii se permite:

- a) copiilor care au dobândit automat la naștere cetățenia Republicii Moldova și cetățenia unui alt stat;
- b) cetățenilor săi care dețin concomitent cetățenia unui alt stat, când această cetățenie este dobândită automat prin căsătorie;
- c) copiilor, cetățeni ai Republicii Moldova, care au dobândit cetățenia unui alt stat în urma adopției;
- d) dacă această pluralitate rezultă din prevederile acordurilor internaționale la care Republica Moldova este parte;
- e) în cazul când renunțarea la cetățenia unui alt stat sau pierderea ei nu este posibilă sau nu poate fi rezonabil cerută;

În interesele republicii, cetățenilor altor state li se poate acorda cetățenia Republicii Moldova, prin decret al Președintelui Republicii Moldova.

**Dreptul de azil** este o noțiune juridică, conform căruia persoana persecutată din cauza opiniilor sale politice sau convingeri religioase în țara ei de origine poate fi protejată de o altă autoritate suverană sau o țară străină.

Articolul 19 din Constituție reglementează dreptul de azil, care este un drept ce aparține străinilor și apatrizilor. Acest drept cuprinde găzduirea și protecția din partea statului Republica Moldova a acestor persoane. Cunoaștem mai multe forme de protecție pe care le oferă statul străinilor, cum ar fi: **statutul de refugiat** – formă de protecție, a străinului sau apatridului. Un refugiat este persoana care, datorită unei frici bine întemeiate, este persecutată din cauza rasei, religiei, naționalității, apartenență la vreun grup social sau opiniei politice, se află înafara țării a cărei naționalitate o are și nu poate sau datorită acestei frici nu dorește să fie protejat de acea țară; **protecție umanitară** – formă de protecție, acordată străinului sau apatridului din alte motive decât cele prevăzute de Convenția de la Geneva din 28 iulie 1951; **azil politic** – protecție excepțională acordată străinului; **protecție temporară** – protecție imediată și temporară unor persoane, dacă există riscul ca sistemul de azil să nu poată procesa acest aflux fără efecte adverse pentru funcționarea sa eficientă, în interesul persoanelor în cauză și al altor persoane care au nevoie de protecție.

#### **Literatură recomandată:**

1. Legea nr. 1024 din 02-06-2000 **cetățeniei Republicii Moldova**, publicat în Monitorul Oficial Nr. 98 art. 709.
2. Alexandru Arseni, Ion Creangă, Corneliu Gurin, Boris Negru, Pavel Barbălat, Mihai Cotorobai, Gheorghe Susarenco. **Constituția Republicii Moldova comentată articol cu articol**. Editura CIVITAS, Chișinău, 2000.
3. Alexandru Arseni, Leontie Suholitco. **Cetățenia – o nouă viziune și reglementare europeană**, Editura Litera, Chișinău, 2002.
4. Boris Negru, Nicolae Osmochescu, Andrei Smochină, Corneliu Gurin, Ion Creangă, Victor Popa, Sergiu Cobăneanu, Veaceslav Zaporojan, Sergiu Țurcan, Valeria Șterbeț, Alexandru Armeanic, Dumitru Pulbere. **Constituția Republicii Moldova. Comentariu**, Editura Arc, Chișinău, 2012.
5. Victor Popa. **Tratat de drept constituțional și instituții politice**. Chișinău: ULIM, 2021.

**Recomandare metodică:** studenții vor studia și analiza Legea cetățeniei Republicii Moldova, cel puțin din trei surse bibliografice, unitățile de conținut din tema 5, pentru a putea să răspundă la întrebări.

#### **Întrebări pentru autoevaluare:**

- Definiți cetățenia ca instituție juridică.
- Identificați din prevederile Legii cu privire la cetățenie definiția acesteia. Extrageți din această definiție trăsăturile definitorii ale cetățeniei.
- Stabiliți principiile de bază ale cetățeniei. Corelați principiile indicate în legea internă cu cele internaționale.
- Ce înțelegeți prin apatridie? Identificați măsurile de evitare a stării de apatridie.
- Trasați ideile de bază privind dobândirea cetățeniei.
- Faceți o comparație între modurile de dobândire a cetățeniei.
- Explicați modurile de dobândire a cetățeniei Republicii Moldova.
- Prin ce se deosebește retragerea de renunțarea la cetățenie?
- Cărei instituții statale îi aparține prerogativa de acordare și retragere a cetățeniei?
- Ce înțelegeți prin pluralitate de cetățenii? Cine poate beneficia de acest statut?
- Formulați noțiunea dreptului de azil și stabiliți formele de protecție posibile.
- Stabiliți importanța juridică a noțiunii dreptului de azil politic.
- Prin ce se deosebește statutul de azil politic de cel de refugiat?

#### **Repere metodologice**

**Sarcină:** analizați hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității art. 28 lit. b) din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1024-XIV din 2 iunie 2000. Comentați și argumentați faptul că, în conformitate cu art. 88 lit. c) din Constituție, Președintele Republicii Moldova soluționează problemele cetățeniei Republicii Moldova și acordă azil politic, totuși în acest proces sunt implicate și alte autorități. Care sunt aceste autorități și de ce aspecte ale problemelor cetățeniei sunt responsabile?

**Recomandare metodică:** se va încuraja formularea argumentelor respectând structura

argumentului: teza, explicația, dovada, concluzia.

## **Practica Curții Constituționale:**

### **PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII articolului 28 lit. b) din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024-XIV din 2 iunie 2000 (Sesizarea nr. 10a/2015)**

#### **PROCEDURA**

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 31 martie 2015, în temeiul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, art. 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de către deputații în Parlamentul Republicii Moldova, domnii Ion Casian și Valeriu Munteanu, privind controlul constituționalității art. 28 lit. b) din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024-XIV din 2 iunie 2000.

2. Autorii sesizării au pretins că atribuțiile Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor în domeniul dobândirii cetățeniei prin recunoaștere încalcă atribuția Președintelui Republicii Moldova de „a soluționa problemele cetățeniei”, prevăzută de art. 88 lit. c) din Constituție.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 2 iunie 2015 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudeca fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului.

5. În ședința plenară publică a Curții sesizarea a fost susținută de dl Ion Casian, deputat în Parlament. Președintele Republicii Moldova a fost reprezentat de către dl Alexandru Ohotnicov, șef al Direcției generale de drept în cadrul Aparatului Președintelui Republicii Moldova. Guvernul a fost reprezentat de către dnii Vitalie Tarlev, viceministru al tehnologiei informației și comunicațiilor, și Sergiu Bocancea, șef al Direcției juridice a Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor. Reprezentantul Parlamentului nu s-a prezentat la ședința Curții.

#### **ÎN FAPT**

6. Parlamentul, prin Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024-XIV din 2 iunie 2000, a împuternicit Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor cu atribuții ce țin de procedurade examinare a cererilor în cazul recunoașterii cetățeniei Republicii Moldova.

7. Astfel, potrivit art. 28 lit. b) din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024-XIV din 2 iunie 2000 (în continuare - Legea cetățeniei), Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor (în continuare - MTIC) este investit cu atribuții ce țin de instituția cetățeniei, și anume are dreptul să examineze cereri privind dobândirea cetățeniei prin recunoaștere, conform prevederilor art. 12 alin. (2), și să ia decizia de recunoaștere a cetățeniei sau de refuz. În cazul persoanelor care dețin cetățenia altui stat, decizia se ia în conformitate cu avizul argumentat al Serviciului de Informații și Securitate.

#### **A. ADMISIBILITATEA**

14. În conformitate cu decizia sa din 2 iunie 2015, Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, articolului 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, sesizarea privind controlul constituționalității articolului 28 lit. b) din Legea cetățeniei Republicii Moldovanr. 1024-XIV din 2 iunie 2000 ține de competența Curții Constituționale.

#### **B. FONDUL CAUZEI**

Pretinsa încălcare a articolelor 17 și 88 lit. c) din Constituție

21. Prevederile contestate urmează a fi examinate prin prisma articolului 17 din Constituție, potrivit căruia:

„(1) Cetățenia Republicii Moldova se dobândește, se păstrează ori se pierde în condițiile prevăzute de legea organică.

22. De asemenea, autorii sesizării pretind, în special, că normele supuse controlului constituționalității vin în contradicție cu articolul 88 lit. c) din Constituție, care stabilește:

„Președintele Republicii Moldova îndeplinește și următoarele atribuții: [...]

c) soluționează problemele cetățeniei Republicii Moldova și acordă azil politic; [...]

### 1. Argumentele autorilor sesizării

23. În opinia autorilor sesizării, examinarea cererilor privind dobândirea cetățeniei prin recunoaștere de către MTIC încalcă prevederile art. 88 lit. c) din Constituție.

24. Autorii sesizării consideră că luarea oricărei decizii, ce duce la obținerea cetățeniei sau la refuz, ține de domeniul „soluționării” cererii de dobândire a cetățeniei, atribuit de Constituție în exclusivitate Președintelui Republicii Moldova. Astfel, norma contestată limitează atribuțiile șefului statului în acest domeniu.

### 2. Argumentele autorităților

25. Potrivit opiniei scrise a Președintelui Republicii Moldova, norma contestată nu contravine Constituției, or', de competența sa ține doar soluționarea acordării cetățeniei prin naturalizare și redobândire.

26. MTIC, fiind un organ central de specialitate în ceea ce ține de evidența populației, doaremite un aviz de constatare a faptului că persoana poate fi recunoscută cetățean al Republicii Moldova în baza actelor justificative.

27. De asemenea, în opinia prezentată se menționează că la dobândirea cetățeniei moldovenești prin naștere, prin recunoaștere și prin înfiere nu se cere depunerea jurământului de credință față de Republica Moldova, în schimb la acordarea cetățeniei în condițiile naturalizării și la redobândirea acesteia, care ține de competența Președintelui, depunerea jurământului este o condiție obligatorie.

28. În punctul de vedere prezentat de Guvern se menționează că dobândirea cetățeniei prin recunoaștere reprezintă un act volitiv al statului, prin care se constată apartenența la cetățenia Republicii Moldova. Totodată, confirmarea recunoașterii cetățeniei este de natură administrativă și se efectuează conform unei proceduri simplificate și în termene restrânse, respectiv nu este necesară emiterea decretului de către Președintele Republicii Moldova.

58. Astfel, potrivit art. 12 alin. (2) din legea menționată, sunt recunoscute ca cetățeni ai Republicii Moldova persoanele care și-au exprimat dorința de a deveni cetățeni ai Republicii Moldova, și anume: a) persoanele născute pe teritoriul Republicii Moldova sau persoanele unul dintre ai căror părinți sau buni s-a născut pe teritoriul numit; b) persoanele care până la 28 iunie 1940 au locuit în Basarabia, în Nordul Bucovinei, în ținutul Herța și în R.A.S.S.M., urmașii lor;

c) persoanele deportate sau refugiate de pe teritoriul Republicii Moldova începând cu 28 iunie 1940, precum și urmașii lor; d) persoanele care la data de 23 iunie 1990 locuiau legal și obișnuit pe teritoriul Republicii Moldova și care continuă să locuiască în prezent.

59. Dobândirea cetățeniei prin recunoaștere, spre deosebire de dobândirea cetățeniei prin redobândire, reprezintă restabilirea cetățeniei pe care persoana a deținut-o și pe care, din circumstanțe neimputabile, a pierdut-o, fără o solicitare personală și fără emiterea unui act administrativ în acest sens. Acest mod de dobândire a cetățeniei mai este numit prin reintegrare sau prin repatriere.

63. Curtea reține că MTIC a fost împuternicit prin lege organică cu o atribuție de ordin tehnic, sub aspect procedural decizia ministerului nu este altceva decât o constatare a faptului că persoana poate fi recunoscută în calitate de cetățean al Republicii Moldova în baza actelor justificative.

64. În situațiile expuse la art.12 din Legea cetățeniei, MTIC are competența de a controla veridicitatea actelor prezentate privind calitatea anterioară de cetățean al persoanei, emiterea unui aviz în acest sens și eliberarea actelor ce atestă cetățenia persoanei. În acest sens, și termenul „recunoaștere” semnifică acțiunea de a confirma, a valida sau a identifica un fapt cunoscut mai înainte.

69. Curtea reiterează că, ținând cont de natura și statutul funcției de Președinte al Republicii, competențele acestuia în domeniul cetățeniei se referă la problemele ce implică exercitarea dreptului suveran și discreționar al statului la atribuirea cetățeniei, precum naturalizarea și redobândirea, cazuri în care cetățenia Republicii Moldova se acordă prin decretal Președintelui.

70. Curtea subliniază că în cazul nașterii, recunoașterii și înfierii doar se confirmă, în baza documentelor justificative și a unor proceduri administrative simplificate, faptul apartenenței persoanei la cetățenia Republicii Moldova, nefiind necesară emiterea unui decret de către Președinte.

Pentru aceste motive și în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul Jurisdicției Constituționale, Curtea Constituțională

### **HOTĂRĂȘTE:**

1. Se respinge ca nefondată sesizarea deputaților în Parlamentul Republicii Moldova Ion Casian și Valeriu Munteanu;
2. Se recunoaște constituțional articolul 28 litera b) din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1024-XIV din 2 iunie 2000;
3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.



## TEMA 6 AVOCATUL POPORULUI

### Unități de conținut:

1. Instituția Avocatului Poporului. Rolul și atribuțiile Avocatului Poporului
2. Consiliul pentru Prevenire a Torturii pe lângă Ombudsman
3. Asigurarea dreptului la o justiție echitabilă. Elementele constitutive ale dreptului la o justiție echitabilă

### Obiective de referință:

- să definească noțiunea de Ombudsman/Avocatul Poporului;
- să expună evoluția istorică a instituției ombudsmanului;
- să cunoască mecanismul de funcționare al Consiliului pentru Prevenire a Torturii;
- să cunoască modul de raportare pentru asigurarea dreptului la o justiție echitabilă.

### Termeni și noțiuni de bază:

Evoluția instituției Ombudsmanului demonstrează că, deși este o instituție nouă, se manifestă printr-un mare grad de adaptabilitate și credibilitate, răspândirea rapidă constituind semnul succesului acestei instituții, care se află în serviciul cetățeanului.

Ombudsmanul este considerat, în prezent, simbolul unui stat democrat, esența a tot ceea ce guvernul ar trebui să facă, adică, dezvoltarea bunăstării cetățeanului, apărarea libertăților individuale și supravegherea birocrăției administrative pentru ca aceasta să trateze echitabil pe toți cetățenii.

Cuvântul „ombudsman” este de origine suedeză și are semnificația de reprezentant, agent, delegat, împuternicit, procuror parlamentar, garant parlamentar al drepturilor cetățeanului, adică o persoană autorizată să acționeze în numele și serviciul cuiva<sup>50</sup>. A apărut prima dată în Suedia. În anul 1713, regele Suediei Carol XII a emis un act normativ prin care s-a creat instituția *Konungens Högsta Ombudsmännen* (cel mai înalt reprezentant al regelui), care era obligat să exercite un control general privind modul de îndeplinire a obligațiilor de serviciu de către toți funcționarii, care aplicau ordonanțele legale. Acest înalt funcționar al regelui era împuternicit să emită ordine în numele regelui și să dispună trimiterea în judecată a funcționarilor care își îndeplineau atribuțiile de serviciu în mod incorect. În 1719 instituția își schimbă denumirea în *Cancelarul de Justiție*, care avea sarcina de a controla activitatea judecătorilor și a celorlalți funcționari, și obligația de a prezenta în fața Parlamentului un raport detaliat asupra activității sale. Din 1766, deja Parlamentul, nu regele, numește Cancelarul de Justiție, care controlează activitatea justiției și a administrației. Cancelarul de Justiție avea dreptul să primească plângeri de la persoanele fizice, el devenind independent față de organele pe care le controla din numele poporului. În anul 1809, în Suedia, a fost adoptată Constituția statului, care a prevăzut expres existența și funcționarea instituției Ombudsmanului pentru justiție și avea rolul de a supraveghea aplicarea în mod corect dispozițiilor legale de către autoritățile civile și militare, în scopul protecției drepturilor individuale. În perioadele ulterioare, activitatea acestei instituții și-a demonstrat utilitatea, extinzându-și competențele și asupra organelor municipale, și a altor autorități publice<sup>51</sup>.

Ideea creării instituției Ombudsmanului mult timp nu a fost acceptată de sistemele de drept ale altor țări. Această funcție a instituit prima Finlanda în 1919, apoi Norvegia - în 1952, Danemarca - în 1953, ulterior, și alte state europene. Noua Zeelandă – stat neeuropean, în 1962. Actualmente instituția este instituită în mai mult de 100 de state.<sup>52</sup>

În a doua jumătate a secolului al XX-lea, răspândirea instituțiilor de tip ombudsman a fost favorizată de o serie de factori politico-administrativi, pe măsura complexității din ce în ce mai accentuate a vieții economice și sociale, ale cărei efecte au repercutat negativ asupra desfășurării raporturilor dintre cetățeni și administrație, conlucrarea dintre aceștia nefiind deloc facilă. Astfel, sporirea evidentă a sarcinilor puterii legislative, dar și a administrației publice, a făcut anevoioasă derularea raporturilor dintre cetățeni și administrație, consecința fiind neîncrederea, reticența și

<sup>50</sup> Brânzan C. Avocatul Poporului – o instituție la dispoziția cetățeanului. București: Editura juridică, 1997, p.57.

<sup>51</sup> Avornic Gh., Postovan D. Instituția Avocatului Poporului (Ombudsmanul) și „dreptul discreționar”. În Revista Națională de Drept, n.3, 2015.

<sup>52</sup> [On-line]:<https://ru.wikipedia.org/wiki/> (accesată pe 29.11.2023).

resemnarea primilor, care au început să manifeste indiferență față de structurile administrative, excesiv de birocratice și de formalizate. Pe acest fond socio-administrativ, tensiunile erau previzibile, iar soluționările obligau autoritățile administrației publice la sporirea interesului pentru eliminarea disfuncțiilor apărute în planul relațiilor administrație-cetățeni, mare parte dintre aceste conflicte fiind favorizate de inducerea, în conștiința colectivă, a unei presupuse subordonări a cetățeanului față de autoritatea administrativă. În acest context, multe state au recunoscut că instituțiile tradiționale de protecție juridică a cetățenilor și de control a autorităților administrației publice nu mai erau apte să soluționeze aceste conflicte, impunându-se conceperea și instituționalizarea unor instrumente noi și eficiente, care să se alăture celor deja existente.<sup>53</sup>

La sfârșitul primului război mondial, dar în special al celui de-al doilea, în anii 50, în majoritatea statelor europene, s-a configurat necesitatea introducerii, în sistemele naționale de drept, a unor mijloace necontencioase de soluționare a cazurilor de încălcare a drepturilor omului, fundamentându-se, astfel, elementele instituției Mediatorului, cu punct de pornire în modelul suedez al ombudsmanului<sup>54</sup>.

Ca persoană, ombudsmanul este desemnat avându-se în vedere, primordial, calitățile sale morale, a căror apreciere permite câteva nuanțări. Astfel, ombudsmanul trebuie să fie apt să perceapă multiplele motivații ale acțiunii umane, în general, și nu să impună o viziune obtuză despre „virtutea pură”; el trebuie să fie o persoană care să se caracterizeze prin corectitudine și obiectivitate și care să știe să asculte plângerile ce-i sunt adresate. În majoritatea statelor lumii, instrumentul principal al ombudsmanului îl constituie autoritatea lui, puterea de a admonesta și critica, suportul major al opiniei publice, receptivitatea și sprijinul tuturor autorităților publice. Precizăm, la fel, că autoritatea sa morală se bazează pe absența legăturilor partizane cu orice partid politic sau sindicat.<sup>55</sup>

Noțiunea și conceptul de ombudsman s-a extins pe parcursul secolului al XX-lea, ideea constituțională a unui control independent, ușor accesibil și echilibrat al administrației publice, prin intermediul unor persoane cu o reputație lăudabilă fiind azi legat, în mod evident, de principiile democrației și ale statului de drept, din moment ce reprezintă o contribuție esențială pentru eficiența acestor principii. Disoluția regimurilor totalitariste din statele Europei centrale și de est, ca și noul proces de democratizare au reprezentat puncte cheie pentru adoptarea ideii de ombudsman.

De asemenea, instituția Ombudsmanului a cunoscut noi trepte ale evoluției, ca o reacție a introducerii unor noi state în cadrul Consiliului Europei, prin combinarea celor două concepte de stat de drept și drepturile omului. În acest moment, 26 din cele 28 de state membre ale UE au înființat instituții naționale de tip ombudsman. În celelalte două state există astfel de instituții la nivel regional. Chiar și Uniunea Europeană a înființat o instituție specializată în promovarea și protejarea drepturilor omului, Ombudsmanul European. La nivelul Consiliului Europei, 45 din cele 47 de state membre au înființat ombudsmani naționali sau, cel puțin, regionali.

Deoarece fiecare țară are sistemul politico-juridic propriu, instituția ombudsmanului diferă nuanțat, impunându-se, astfel, un set de criterii de clasificare și descriere a funcției.

Unul dintre criterii al clasificării instituției ombudsmanului vizează autoritatea de care este desemnată.

Literatura de specialitate, precum și legile care reglementează instituția Ombudsmanului din alte state, prevăd că, organele care desemnează instituția amintită pot fi:

- Parlamentul;
- Guvernul;
- Regele la recomandarea prim-ministrului;
- Guvernul la propunerea parlamentului;
- Președintele țării în baza rezoluției parlamentului.

Ombudsmanul desemnat de Parlament este cea mai răspândită formă și se aplică în majoritatea statelor: Polonia, România, Rusia, Ucraina, Suedia, Lituania, Letonia, Portugalia, aceasta fiind cea mai democratică metodă de înființare a instituției amintite.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Manda C., Predescu O., Popescu Slăniceanu I. Ombudsmanul. Instituția fundamentală a statului de drept, Editura Lumina Lex, București, 1997, p.135.

<sup>55</sup> Jianu Gr. Instituția Ombudsmanului la nivel European. Editura: Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2013, p.11

<sup>56</sup> Cobăneanu, S., Cârnaț T. Instituția Avocatului Parlamentar din Republica Moldova. Chișinău: CE USM, 2002, p.45

Statele respective au introdus modelul suedez în ordinea lor juridică, dar profund modificat, cu forme și variante diverse privind denumirea, componența, competența, durata mandatului etc. Drept exemplu servesc denumirile naționale diferite: Comisar Parlamentar în Marea Britanie, Apărător al Poporului în Spania, Mediator în Franța, Protector al Cetățeanului în Canada, Delegat Parlamentar al Apărării în Germania, Comisar în Problemele Administrației în Cipru, Apărător al Drepturilor Civile în Polonia, Ombudsman pentru Drepturile Omului în Slovenia, Avocatul Poporului în România, Avocat parlamentar în Republica Moldova (Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova), din 2014 – Avocat al Poporului, în alte state – mediator public, procuror parlamentar etc.

În practica internațională există modele constituționale de fortificare a rolului avocatului parlamentar. Unele modele sunt prevederi complete asupra activității generale ale avocatului parlamentar (Austria), altele sunt prevederi generale despre rolul și funcțiile de bază ale acestuia (Croatia, Bulgaria, Cehia). Astfel, Constituția are menirea de a garanta independența, precum și stabilitatea instituției.

Constituțiile și legile altor țări stabilesc criteriile socio-profesionale la numirea în funcție a ombudsmenilor:

- cetățenia;
- competența profesională;
- studiile;
- cunoașterea limbii de stat;
- domiciliul permanent;
- capacitatea juridică;
- vârsta;
- autoritatea socială.

Durata mandatului avocatului parlamentar și problema realegerii lui prezintă un deosebit interes în stabilirea independenței avocaților parlamentari. În baza literaturii de specialitate de la noi și de peste hotare, precum și a legislației altor state, unde există această instituție, se stabilește că durata mandatului ombudsmanului și posibilitatea realegerii lui diferă de la țară la țară. Conform acestui criteriu, ele pot fi clasificate în țări ce desemnează ombudsmanul:

- pe durata unui singur mandat;
- fără a specifica numărul de mandate;
- pe un mandat cu dreptul de a fi reales numai o singură dată.<sup>57</sup>

Ombudsmanii sunt numiți de Parlament sau de Guvern, de alte autorități publice, dar și de organizații nonguvernamentale; este numit un singur Ombudsman sau mai mulți, activează pe tot teritoriul statului sau sunt regionali, locali, au o competență generală sau departamentală, pentru o anumită categorie de persoane; diferite sunt și competențele, împuternicirile, nivelul de independență. Dar aceste deosebiri, particularități nu influențează esența instituției: apărarea drepturilor omului de acțiunile abuzive ale organelor administrative.

Faptul că statutul instituției Ombudsmanului este unul constituțional – adică numirea și competența lui sunt prevăzute în Constituția statelor, vorbește despre nivelul de independență a ombudsmenilor, pe de o parte, cât și de importanța activității lor pentru cetățeni, stat, societate, pe de altă parte.<sup>58</sup>

Organizarea și funcționarea instituției ombudsmanului a deschis un nou capitol în relația stat și cetățean, guvernanti și guvernați, aceasta în sistemul de drept al statelor civilizate considerându-se un mecanism de mare valoare în domeniul protecției drepturilor omului și consolidarea acțiunilor legale ale organelor puterii executive.<sup>59</sup>

Pe data de 3 aprilie 2014, legiuitorul a abrogat legea 1349-XII privind avocații parlamentari prin Legea Republicii Moldova nr. 52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), însă prevederile vizând mecanismul național de prevenire a torturii nu au suferit modificări radicale.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Cârnaț T. Drept constituțional. Manual. Chișinău: CE USM, 2004, p.88.

<sup>58</sup> Avornic Gh., Postovan D. Instituția Avocatului Poporului (Ombudsmanul) și „dreptul discreționar”. În Revista Națională de Drept, nr.3, 2015.

<sup>59</sup> Cârnaț T. Drept constituțional. Manual. Chișinău: CE USM, 2004, p.88.

<sup>60</sup> Legea Republicii Moldova Nr. 52 din 3.04.2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 110-114, 09.05. nr. 278. Art. 30.

Capitolul V al Legii nr. 52 reglementează în detaliu organizarea și desfășurarea activităților mecanismul național de prevenire a torturii.

După cum reiese din prevederile art. 30-32 al Legii nr. 52, dar și din alte surse<sup>61</sup>, putem concluziona că în activitatea de prevenire a torturii și a altor tratamente și pedepse crude, inumane sau degradante, avocatul parlamentar prezintă autorității sau persoanei cu funcție de răspundere corespunzătoare recomandările sale în vederea ameliorării comportamentului față de persoanele private de libertate, a condițiilor de detenție și a prevenirii torturii. În cazul în care avocatul parlamentar nu este de acord cu măsurile întreprinse, el este în drept să se adreseze unui organ ierarhic superior pentru luarea măsurilor corespunzătoare în vederea executării recomandărilor cuprinse în avizul său și/sau să informeze opinia publică, inclusiv să divulge numele persoanelor autorizate să acționeze în numele acelei autorități.

De asemenea, este necesar de menționat că necesitatea prevenirii și combaterii rețelilor tratamente determină implicarea societății civile în procesul monitorizării locurilor de detenție, în acest sens fiind creat mecanismul național de prevenire a torturii, format din avocatul poporului și consiliul consultativ.

Reformarea instituției ombudsmanului și dezvoltarea capacității instituționale a început cu adoptarea de către Parlamentul al Republicii Moldova a *Legii cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr.52 din 03.04.2014*.<sup>62</sup>

Prevederile acestei Legi în mare parte corespund standardelor în vigoare din domeniu. Republica Moldova a trecut de la modelul anterior, cu mai mulți avocați parlamentari, la modelul cu un singur Avocat al Poporului cu competențe generale și, în cadrul aceleiași instituții, a unui Avocat al Poporului autonom, pentru protecția drepturilor copilului.

În cadrul modelului ales este deosebit de important să fie asigurate toate condițiile și garanțiile pentru funcționarea independentă și eficientă a noii instituții a Ombudsmanului în conformitate cu standardele în vigoare și bunele practici din domeniu.

Potrivit art.15 alin. (1) din Legea nr.52/2014 Avocatul Poporului este asistat în activitatea sa de doi adjuncți, ale căror atribuții sunt determinate de Avocatul Poporului. În același timp, activitatea organizatorică și administrativă a Oficiului Avocatului Poporului este condusă de Secretarul general conform art.35 din Legea menționată.

În baza *Legii nr.70 din 13.04.2017 pentru completarea Titlului II din Constituția Republicii Moldova*,<sup>63</sup> Instituția ombudsmanului a fost inclusă în Constituția Republicii Moldova, fiind completată cu Capitolul III, art.59<sup>1</sup> – Avocatul Poporului.

Astfel, Legea Supremă demonstrează importanța instituției ombudsmanului, scopurile fundamentale ale acesteia, modul în care ombudsmanul este desemnat, durata mandatului acestuia, condițiile pe care persoana deținătoare a funcției date trebuie să le întrunească, garanțiile principale ale succesului activității ombudsmanului și ale independenței acestuia, precum și relațiile cu alte organe de stat.

Pe parcursul aplicării Legii nr.52 din 03.04.2014 a fost evidențiată necesitatea modificării acesteia, astfel încât să fie asigurată corespunderea cu standardele din domeniu, recunoscute la nivel internațional.

În activitatea sa, Oficiul Avocatului Poporului întâmpină dificultăți în realizarea deplină a atribuțiilor sale de apărare și promovare a drepturilor și libertăților omului, fiind apreciate drept problematice unele aspecte legale ce țin de funcționalitatea Avocatului Poporului pentru drepturile copilului, funcționalitatea Consiliului pentru prevenirea torturii.<sup>64</sup>

Prin proiectul de modificare a Legii cu privire la Avocatul Poporului, elaborat conform recomandărilor din Avizul Comisiei de la Veneția nr.808/2015, se propune ajustarea legislației naționale în domeniu, la cele mai noi tendințe și standarde internaționale pentru asigurarea activității unei instituții eficiente a Ombudsmanului, fiind necesară înlăturarea problemelor practice care decurg din textul Legii nr. 52/2014, adoptată în legătură cu noul model al instituției ales de Republica Moldova.

<sup>61</sup> Raport privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în anul 2013. Chișinău, 2014. p. 17 [online] [http://www.ombudsman.md/sites/default/files/rapoarte/raportul\\_2013\\_red\\_def.pdf](http://www.ombudsman.md/sites/default/files/rapoarte/raportul_2013_red_def.pdf)

<sup>62</sup> Legea Republicii Moldova „Cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman)”, nr.52 din 03.04.2014. În: Monitorul Oficial nr.110-114/278 din 09.05.2014.

<sup>63</sup> Legea Republicii Moldova „Pentru completarea Titlului II din Constituția Republicii Moldova”, nr.70 din 13.04.2017. În: Monitorul Oficial nr.155-161 din 19.05.2017, art.261.

<sup>64</sup> Nota informativă din 06.11.2021 la proiectul Legii pentru modificarea Legii cu privire la Avocatul poporului, pagina oficială a Ministerului Justiției [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md) (accesată la 03.12.2023).

Mecanismul național nejudiciar de protecție a drepturilor omului, inclusiv a principiului nediscriminării îl constituie Avocatul Poporului (Ombudsmanul).

Apariția instituției Avocatului Poporului în sistemul legislativ se înscrie în cadrul mai larg al ultimului val constituțional de pe continentul european, care a afectat în proporții diferite statele aflate geografic în spațiul fostelor țări socialiste. Ea se prezintă ca o receptare a unei instituții publice de origine scandinavă și împrumutată, mai ales după cel de-al doilea război mondial, de sistemele legislative ale majorității statelor europene.

Instituția Avocatului Poporului este cu totul nouă pentru sistemul legislativ din Republica Moldova, atât sub aspectul strict tehnic al reglementării, cât și sub cel al filozofiei care susține instituția; ea nu a fost cunoscută în tradiția juridică a țării noastre o perioadă îndelungată de timp.

Organizarea și funcționarea instituției ombudsmanului a deschis un nou capitol în relația stat și cetățean, guvernanți și guvernați, aceasta în sistemul de drept al statelor civilizate considerându-se un mecanism de mare valoare în domeniul protecției drepturilor omului și consolidarea acțiunilor legale ale organelor puterii executive.<sup>65</sup>

Avocatul Poporului (Ombudsmanul) asigură respectarea drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile.

Avocatul Poporului contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului prin prevenirea încălcării acestora, prin monitorizarea și raportarea modului de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului la nivel național, prin perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului, prin colaborarea internațională în acest domeniu, prin promovarea drepturilor și libertăților omului și a mecanismelor de apărare a acestora, prin aplicarea procedurilor reglementate de lege.

Avocatul Poporului pentru protecția drepturilor copilului își exercită atribuțiile pentru asigurarea respectării drepturilor și a libertăților copilului și realizării, la nivel național, de către autoritățile publice centrale și locale, de către persoanele cu funcție de răspundere de toate nivelurile<sup>66</sup>.

Oficiul Avocatului Poporului se organizează și funcționează conform prevederilor *Legii nr.52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)* și ale Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului<sup>67</sup>. Oficiul este o autoritate publică autonomă și independentă organizațional, funcțional, operațional și financiar față de orice autoritate publică, persoană juridică, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și față de orice persoană fizică, inclusiv cu funcție de răspundere de orice nivel.

Oficiul este format din Avocatul Poporului și adjuncții săi, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, Secretarul general și personalul Oficiului. Oficiul este subordonat Avocatului Poporului și acordă asistență organizatorică, juridică, informațională și tehnică Avocatului Poporului în vederea exercitării de către acesta a atribuțiilor sale. Oficiul are statut de persoană juridică, dispune de ștampilă și formulare cu denumirea acestuia și cu imaginea Stemei de Stat. Regulamentul de ordine interioară al Oficiului se aprobă de către Avocatul Poporului la propunerea Secretarului general. Oficiul îndeplinește următoarele funcții de bază:

1) contribuie la perfecționarea legislației și a practicilor în domeniul drepturilor și libertăților omului;

2) monitorizează gradul de respectare a drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale și de către persoanele cu funcții de răspundere de orice nivel;

3) contribuie la repunerea în drepturi a persoanelor ale căror drepturi și libertăți se presupune că au fost încălcate de Republica Moldova;

4) asigură promovarea drepturilor și libertăților omului în societate și informarea publicului larg asupra activității Avocatului Poporului;

<sup>65</sup> Cârnaț T. Drept constituțional. Capitolul 19. Instituția Ombudsmanului în Republica Moldova. Manual. Chișinău: CE USM, 2004.

<sup>66</sup> Legea Republicii Moldova „Cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman)”, nr. 52 din 03.04.2014. În: Monitorul Oficial nr. 110-114/278 din 09.05.2014, art. 1.

<sup>67</sup> Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului. Aprobare prin Legea nr.164 din 31.07.2015. În: Monitorul Oficial nr. 267-273/504 din 02.10.2015.

5) asigură colaborarea cu organizațiile necomerciale naționale și internaționale din domeniul apărării drepturilor și libertăților omului și cu mass-media;

6) acordă asistență în exercitarea atribuțiilor Avocatului Poporului, Avocatului Poporului pentru drepturile copilului, membrilor Consiliului pentru prevenirea torturii.

Exercitarea efectivă a sarcinilor atribuite instituției ombudsmanului necesită ca ombudsmanul să fie ales din juriști și alți profesioniști de calificare înaltă. Este unica cale pentru a asigura un nivel corespunzător de intervenții și atitudine adecvată față de această instituție din ramurile administrative, judiciare sau parlamentare ale statului.

Potrivit art.6 din *Legea Republicii Moldova „Cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman) nr.52 din 03.04.2014*, funcția de Avocat al Poporului poate fi deținută de persoana care corespunde următoarelor cerințe:

- a) este cetățean al Republicii Moldova;
- b) nu este supusă unei măsuri de ocrotire judiciare sub forma tutelei;
- c) deține diplomă de licență sau echivalentul acesteia;
- d) are o vechime în muncă de cel puțin 10 ani și o activitate notorie în domeniul apărării și promovării drepturilor omului;
- e) se bucură de o reputație ireproșabilă;
- f) cunoaște limba de stat;
- g) nu are în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale.

La funcția de Avocat al Poporului nu poate candida persoana care: a) are antecedente penale, inclusiv stinse, pentru săvârșirea cu intenție a unei infracțiuni sau a fost absolvită de răspundere penală printr-un act de amnistie sau de grațiere; b) a fost concediată sau eliberată din funcție din motive imputabile; c) are interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, ce derivă dintr-un act de constatare al Autorității Naționale de Integritate.

Instituția Ombudsmanului este o instituție independentă care face parte din organele superioare ale unui stat, ombudsmanul nu poate reprezenta un organ al puterii legislative sau al puterii executive, nici al celei judecătorești, dar nici nu le substituie.

Avocatul Poporului acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes între autoritățile publice și societate în vederea apărării drepturilor omului. Reieșind din aceste considerente au fost stipulate criteriile socioprofesionale sus-menționate la numirea în funcția de Avocat al Poporului.

Reieșind din specificul activității Avocatului Poporului, precum și din importanța majoră a acestuia pentru apărarea drepturilor omului, condiția deținerii cetățeniei Republicii Moldova este absolut necesară și limitarea respectivă este proporțională atingerii scopului consolidării și dezvoltării instituției ombudsmanului.

Prin includerea criteriului ce vizează lipsa unei măsuri de ocrotire judiciare sub forma tutelei, la care poate fi supusă persoana, este înlăturată posibilitatea numirii unui Avocat al Poporului care nu are capacitatea juridică deplină. O astfel de limitare urmărește un scop fundamentat și necesar pentru buna desfășurare a activității instituției.

Includerea vârstei minime ca criteriu de accesare la această funcție nu este necesară, deoarece este stabilit criteriul de 10 ani vechime în muncă, care asigură cerința de vârstă și concomitent cerința de profesionalitate.

În contextul îndeplinirii funcției de mediere sau de sugerare a unor noi măsuri legale, ombudsmanul este în drept și dator să se implice activ în procesele ce au loc în interiorul societății civile, nu doar la nivel superficial, ci profund pentru a putea să vină cu idei constructive în domeniul adoptării unor legi oportune privind aplanarea diverselor probleme care ar putea apărea în stat. Aceasta ar enunța un criteriu socioprofesional – o reputație ireproșabilă, la care se face trimitere în momentul când ombudsmanul este numit în funcție. Acest criteriu presupune autoritatea socială a persoanei care aspiră la funcția de ombudsman (Avocat al Poporului).

Deci, ombudsmanul necesită a fi o persoană văzută a cărui opinie să fie luată în seamă atât de guvernați, cât și de guvernanți. Un exemplu elocvent este Pavel Ostahov, care a deținut funcția de ombudsman în Federația Rusă, având, în același timp, funcția de moderator al unei emisiuni de dezbateri

publice, implicându-se în procesul de avansare a culturii juridice în rândul societății. Și acesta este doar un singur exemplu, care denotă importanța vitală a notorietății pozitive a ombudsmanului.<sup>68</sup>

O altă condiție de ocupare a funcției de Avocat al Poporului este competența profesională, inclusiv și în domeniul apărării și promovării drepturilor omului.

Această persoană trebuie să fie pregătită din punct de vedere profesional la cel mai înalt nivel posibil. Este, în special, important, ca persoana deținătoare a acestui mandat să fie o figură importantă, cunoscută în general pentru integritatea și independența și influența sa în domeniul ce ține de consultanță în drepturile omului.

Doar o astfel de persoană este capabilă să îndeplinească cu adevărat rolul „avocatului poporului” și să mențină o poziție solidă adecvată în raport cu autoritățile și instituțiile de stat responsabile pentru respectarea supremației legii și a drepturilor omului.

#### **Literatură recomandată:**

1. Legea nr. 52 din 03-04-2014 **cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)**, publicat : 09-05-2014 în Monitorul Oficial Nr. 110-114 art. 278.

2. Alexandru Arseni, Ion Creangă, Corneliu Gurin, Boris Negru, Pavel Barbălat, Mihai Cotorobai, Gheorghe Susarenco: **Constituția Republicii Moldova comentată articol cu articol**, Editura CIVITAS, Chișinău, 2000.

3. Boris Negru, Nicolae Osmochescu, Andrei Smochină, Corneliu Gurin, Ion Creangă, Victor Popa, Sergiu Cobăneanu, Veaceslav Zaporojan, Sergiu Țurcan, Valeria Șterbeț, Alexandru Armeanic, Dumitru Pulbere. **Constituția Republicii Moldova. Comentariu**, Editura Arc, Chișinău, 2012.

4. Dumitru Pulbere, Maia Bănărescu, Nina Pîrțac. **Valorile constituționale – factori ai stabilității regimului democratic**, Conferința internațională Chișinău, 22-23 iulie 2009. Editura « Depoe Pomo » SRL, Chișinău, 2010.

5. Violeta Niculescu, **Avocatul poporului**, Editura C.H. Beck, București, 2023.

**Recomandare metodică:** studenții vor studia și analiza Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), cel puțin din trei surse bibliografice, unitățile de conținut din tema 6, pentru a putea să răspundă la întrebări.

#### **Întrebări pentru autoevaluare:**

- Care sunt principiile funcționarea a Instituției Ombudsmanului?  
- Prin ce aspecte se deosebește Oficiul Avocatului Poporului de Consiliul pentru Prevenirea Torturii?

- Cum e structurat mecanismul de funcționare a Consiliul pentru Prevenirea Torturii?  
- Ce prevede vizita opinată/inopinată a persoanelor aflate în custodia organelor de ocrotire a dreptului?

#### **Repere metodologice**

**Sarcină:** analizați hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității art.8 lit.g), art.11 alin.(4) din Legea nr. 269-XIII din 9 noiembrie 1994 cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova, cu modificările și completările ulterioare, art. 64 din Codul de executare al Republicii Moldova nr. 443-XV din 24 decembrie 2004 în redacția Legii nr.143 din 2 iulie 2010 pentru modificarea și completarea Codului de executare al Republicii Moldova. Comentați și argumentați rolul Avocatului Poporului în asigurarea respectării drepturilor omului, inclusiv în calitate de subiect cu drept de sesizare a Curții Constituționale a Republicii Moldova.

**Recomandare metodică:** se va încuraja formularea argumentelor respectând structura argumentului: teza, explicația, dovada, concluzia.

<sup>68</sup> Cârnaț T., Bambuleac I. Instituția Ombudsmanului în Republica Moldova. În Revista Națională de drept, nr.6-7, 2014.

## **Practica Curții Constituționale:**

### **H O T Ă R Î R E**

**pentru controlul constituționalității art.8 lit.g), art.11 alin.(4) din Legea nr.269-XIII din 9 noiembrie 1994 cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova, cu modificările și completările ulterioare, art.64 din Codul de executare al Republicii Moldova nr.443-XV din 24 decembrie 2004 în redacția Legii nr.143 din 2 iulie 2010 pentru modificarea și completarea Codului de executare al Republicii Moldova**

Drept temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea avocatului parlamentar Tudor Lazăr, depusă la 12 octombrie 2010, în conformitate cu prevederile art.24 și art.25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.38 și art.39 din Codul jurisdicției constituționale.

Prin decizia Curții Constituționale din 10 decembrie 2010 sesizarea a fost acceptată spre examinare în fond.

În procesul examinării preliminare a sesizării, Curtea a dispus de punctele de vedere comunicate de Parlament, Președintele Republicii Moldova, Guvern, Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, Procuratura Generală.

Examinând materialele dosarului, audiind informația prezentată de judecătorul-raportor și explicațiile participanților la proces, Curtea Constituțională

a c o n s t a t a t:

1. Legea nr.269-XIII din 9 noiembrie 1994 cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova, cu modificările și completările ulterioare (în continuare - Legea nr.269-XIII) în art.8 lit.g) statuează că se refuză eliberarea pașaportului și a documentului de călătorie sau prelungirea termenului de valabilitate a acestuia dacă solicitantul are obligațiuni patrimoniale față de stat, de persoane fizice și juridice, conform hotărârii instanței de judecată.

Normele citate sunt suplimentate de prevederile art.11 alin.(4), care dispun că cetățenii Republicii Moldova, apatrizii, refugiații și beneficiarii de protecție umanitară domiciliați în Republica Moldova care vor să se domicilieze în alte țări obțin pașaportul sau documentul de călătorie după ce și-au onorat obligațiunile patrimoniale față de alte persoane fizice și juridice, în conformitate cu legislația în vigoare.

Conținutul acestor reglementări este dezvoltat în art.64 din Codul de executare nr.443-XV din 24 decembrie 2004 (în continuare – Codul de executare) în redacția Legii nr.143 din 2 iulie 2010. Art.64 din Codul de executare prevede următoarele:

(1) Interdicția de a părăsi țara în cel mult 6 luni se aplică de către instanța de judecată, la demersul executorului judecătoresc, doar după luarea măsurilor de asigurare a executării documentului executoriu, cu obligarea executorului judecătoresc de a efectua periodic un control privind necesitatea menținerii acestei interdicții.

(2) Dacă este necesară menținerea interdicției pe un termen mai mare, aceasta poate fi aplicată în mod repetat în urma unui demers motivat al executorului judecătoresc, dar nu mai mult de 3 ori în cadrul aceleiași proceduri de executare.

(3) În cazul încetării procedurii de executare sau al restituirii documentului executoriu, precum și în cazul în care dispăre necesitatea aplicării interdicției de a părăsi țara această interdicție se revocă de către instanța de judecată la cererea executorului judecătoresc sau a părților.

Avocatul parlamentar Tudor Lazăr a solicitat Curții Constituționale să verifice prevederile art.8 lit.g), art.11 alin.(4) din Legea nr.269-XIII și art.64 din Codul de executare sub aspectul compatibilității cu art.19, art.25, art.27 și art.54 din Constituție. În opinia sa, aceste prevederi au fost adoptate cu eludarea principiului proporționalității, constituind un impediment în exercitarea dreptului la libera circulație și o măsură nejustificată, care, apărând un drept, compromite un alt drept, și de aceea nu pot fi considerate constituționale.

2. Examinând prevederile contestate sub raportul dispozițiilor Legii Supreme și legislației în domeniu, Curtea Constituțională reține următoarele.

Potrivit art.27 din Constituție, dreptul la libera circulație în țară este garantat. Oricărui cetățean al Republicii Moldova îi este asigurat dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate



din țară, de a ieși, de a emigra și de a reveni în țară.

În virtutea prevederilor coroborate ale art.19 și art.27 din Constituție, tuturor cetățenilor, cetățenilor străini, apatrizilor, refugiaților și beneficiarilor de protecție umanitară le este garantat dreptul la libera circulație în interiorul statului și de a ieși din țară.

Dreptul la libera circulație este protejat, de asemenea, de art.2 din Protocolul nr.4 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, art.12 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, art.13 alin.2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului.

Potrivit art.1 alin.(1) din Legea nr.269-XIII, art.2 alin.(1) și alin.(6) din Legea nr.273-XIII din 9 noiembrie 1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a ieși și intra în Republica Moldova în baza pașaportului, apatrizii – în baza pașaportului pentru apatrizi, iar refugiații și beneficiarii de protecție umanitară – în baza documentului de călătorie, eliberate de organele competente.

3. Dreptul persoanei la libera circulație, protejat de prevederile art.27 din Constituția Republicii Moldova și de instrumentele internaționale, nu face parte din categoria drepturilor absolute, a căror restrângere se exclude. Acest drept poate fi restrâns, exercitarea lui impunând respectarea condițiilor prevăzute de lege.

Curtea reține că orice limitare a dreptului persoanei la libera circulație, manifestată, fie prin refuzul eliberării actelor de călătorie necesare exercitării acestei libertăți, fie prin interdicția de a

părăsi țara, trebuie să corespundă anumitor exigențe de ordin material și procedural, care să garanteze proporționalitatea acesteia cu scopul urmărit.

Astfel, potrivit art.54 din Constituție, exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infrațiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

Potrivit art.10 din Legea nr.269-XIII, refuzul neîntemeiat de a primi cererile de eliberare a pașaportului, a documentului de călătorie, a invitației și a permisului de ședere poate fi contestat, în modul stabilit, în ordinea contenciosului administrativ.

Conform prevederilor contestate, refuzul de a elibera pașaportul sau documentul de călătorie, de a prelungi termenul de valabilitate a acestuia din cauză că nu au fost onorate obligațiile patrimoniale față de stat, persoane fizice sau juridice rezultă din hotărârea instanței judecătorești și conduce la limitarea temporară a libertății de circulație a persoanei, dar nu la privarea de libertate. Or, în cazul neexecutării unei obligații contractuale, debitorul nu poate fi arestat sau reținut.

Interdicția de a părăsi țara, stipulată de art.64 din Codul de executare, este o măsură excepțională, fiind instituită pentru asigurarea executării documentului executoriu. Aceasta se aplică doar după ce au fost efectuate măsurile prevăzute de art.63 alin.(1) din Codul de executare. După conținutul lor, aceste măsuri, având scopul de a asigura executarea documentului executoriu, reprezintă un spectru de interdicții, ce grevează direct sau indirect patrimoniul debitorului, din care urmează a fi percepută datoria.

Curtea subliniază că refuzul de a elibera pașaportul sau documentul de călătorie sau de a prelungi termenul de valabilitate a acestuia, interdicția de a părăsi țara, fiind măsuri legale de asigurare a executării efective a hotărârii judecătorești, nu reprezintă o ingerință nejustificată în dreptul la libera circulație, garantat de art.27 din Constituție și normele actelor internaționale.

Curtea relevă că stipulațiile privind refuzul de a elibera pașaportul sau documentul de călătorie sau de a prelungi termenul de valabilitate a acestuia și interdicția de a părăsi țara, fiind prevăzute de lege, având scopul de a proteja drepturile altor persoane și de a asigura executarea hotărârilor instanțelor judecătorești, nu încalcă art.27 și art.54 din Constituție.

Invocarea de către autorul sesizării a art.19 și art.25 din Constituție Curtea o consider nejustificată, aceste articole având un rol colateral în prezenta cauză.

În baza celor expuse, Curtea conchide că prevederile art.8 lit.g), art.11 alin.(4) din Legea cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova, art.64 din Codul de executare corespund rigorilor de

proporționalitate în materie de asigurare a dreptului la libera circulație și, deci, sunt constituționale.

Conducându-se de prevederile art.140 din Constituție, art.26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.6, art.61, art.62 și art.68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

#### H O T Ă R Ă Ș T E:

1. A recunoaște drept constituționale prevederile art.8 lit.g) și art.11 alin.(4) din Legea nr.269-XIII din 9 noiembrie 1994 cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova, cu modificările și completările ulterioare, art.64 din Codul de executare al Republicii Moldova nr.443 din 24 decembrie 2004 în redacția Legii nr.143 din 2 iulie 2010 pentru modificarea și completarea Codului de executare al Republicii Moldova;

2. Prezenta Hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în „Monitorul Oficial al Republicii Moldova”.

## TEMA 7

### STRUCTURA DE STAT. FORMA DE GUVERNĂMÂNT. REGIM POLITIC

#### Unități de conținut:

1. Noțiunea de „stat”
2. Funcțiile statului. Actele prin care se îndeplinesc funcțiile statului
3. Elementele constitutive ale statului
4. Noțiunea structurii de stat. Tipurile structurii de stat
5. Noțiunea de formă de guvernământ. Formele de guvernământ
6. Regimuri politice. Noțiune. Forme

#### Obiective de referință:

- să definească noțiunea de stat;
- să expună funcțiile statului;
- să cunoască elementele constitutive ale statului;
- să definească noțiunea de formă de guvernământ;
- să cunoască tipologia regimurilor politice.

#### Termeni și noțiuni de bază:

**Statul** este un produs social al istoriei, apărut datorită experienței acumulate de omenire.<sup>69</sup> Etimologic, Cuvântul stat provine de la latinescu *status*, ceea ce înseamnă stabil, permanent.

Conceptul dat s-a impus în societatea contemporană ca instituție complexă, deloc statică, ci mai curând, în permanentă schimbare. Predilecția savanților pentru acest domeniu se datorează statutului multidisciplinar, dar mai ales, rolului său la momentul actual. Astfel, mai multe științe s-au preocupat de constituirea, evoluția, organizarea și funcționarea statului.

În sens filozofic, statul este o reprezentare a spiritului, idee, concept, construcție juridică făcută în vederea împlinirii scopurilor poporului, independent de indivizii care acționează în numele lui. În sens socio-juridic atestăm mai multe definiții ale noțiunii de stat.

a) în aspect sociologic, statul constituie o grupare de indivizi bine organizată, care ocupă un anumit teritoriu geografic recunoscut politic și asupra căruia o autoritate publică exercită prerogativele de putere, înzestrată, concomitent, și cu vocație de organizare a vieții colective<sup>70</sup>;

b) în aspectul politologic, statul apare ca o colectivitate umană istoric constituită și organizată pe un anumit teritoriu, care se structurează politic în grupul de guvernanți și în restul populației<sup>71</sup>;

c) în aspect juridic, statul reprezintă ordinea juridică internă constituită din ansamblu de norme privind raporturile sociale (politice, economice, militare, culturale etc.)<sup>72</sup>, aplicate în interiorul statului.

**Funcțiile statului.** Termenul „funcție” vine de la latinescul „*functio*” care se traduce prin „muncă”, „deprindere”, „îndeplinire”. Prin funcție a statului se înțelege un complex de atribuții având o natură comună, stabilite prin lege și realizate de un organ de stat specializat, potrivit unei anumite competențe.<sup>73</sup>

De obicei, funcțiile statului sunt definite ca fiind direcțiile fundamentale de activitate a statului, în care se manifestă esența sa.

În dependență de sfera de activitate a statului funcțiile acestuia se pot grupa în funcții interne și funcții externe. Funcțiile interne coincid cu funcțiile organelor administrației publice centrale.

În cadrul funcțiilor interne deosebim:

- *Funcția legislativă* a statului se rezumă la emiterea de acte legislative de către organul legislativ;
- *Funcția executivă* se caracterizează prin aplicarea în practică a actelor legislative<sup>74</sup>;
- *Funcția judecătorească* are menirea de a soluționa litigiile în stat;

<sup>69</sup> Borodac A. Bazele statului și dreptului Republicii Moldova. Manual pentru învățământul preuniversitar. Chișinău: Știința, 1997. p. 7.

<sup>70</sup> Ionescu. C. Drept constituțional și instituții politice, Vol 1 (teoria generală a instituțiilor politice) Lumina Lex. București, 1997. p. 48

<sup>71</sup> Ibidem. p. 46

<sup>72</sup> Negru. A. Teoria generală a dreptului și statului. Chișinău. Bons Offices. p. 77.

<sup>73</sup> Ionescu Cr. Drept Constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001. p. 143.

<sup>74</sup> Budevici-Puiu, L. Bazele statului și dreptului. Chișinău: Editura Universității Cooperatist-Comerciale din Moldova, 2012. p.22.

• *Funcția economică* se caracterizează prin reglementarea relațiilor economice în stat prin elaborarea politicilor socio-economice, strategiilor guvernamentale, asigurarea echilibrului macro-economic, distribuirea echilibrată a venitului național etc.;

• *Funcția de control* a statului, atribuită organelor Procuraturii, Curții de Conturi, Curții Constituționale<sup>75</sup>;

• *Funcția cultural-educativă* caracterizează atitudinea statului față de potențialul său uman, intelectual și spiritual. Activitatea statului trebuie să aibă ca finalitate educarea persoanei pentru ca aceasta să devină capabilă de a avea un rol util în societate<sup>76</sup>;

• *Funcția sociologică* (constrângerea socială) presupune activitatea de convingere a cetățenilor în legătură cu compatibilitatea între interesele generale și cele personale (socializarea indivizilor și grupurilor sociale) ș.a.<sup>77</sup>.

În cadrul funcțiilor externe deosebit:

a) relații statale bilaterale și multilaterale cu alte țări;

b) racordarea statului la organizațiile internaționale pentru a realiza problemele globale ale umanității (combaterea cataclismelor naturale, protecția drepturilor fundamentale ale omului, contracararea terorismului, colaborarea între state în realizarea drepturilor sociale etc.).

Funcțiile statului trebuie analizate într-o armonioasă îmbinare, ele contribuie la realizarea scopului fundamental pe care îl are statul, de promovare a drepturilor și intereselor, demnității cetățenilor în societate.

**Formele de guvernământ.** În doctrina constituțională, prin formă de guvernământ se subînțelege modul de organizare și funcționare al autorităților publice în stat.

Actualmente, deosebit trei forme de guvernare:

1) *Monarhie*, care, la rândul său, se divide în **monarhie absolută** (cazul statelor orientale) și **constituțională** (Marea Britanie, Belgia, Spania, Statele Scandinave);

2) *Republica* constituie forma de guvernământ democratică, în care poporul are posibilitatea de a-și desemna aleșii poporului și prin aceștia – de a participa la administrarea statului. Forma de guvernământ republicană poate fi clasificată după atribuțiile repartizate autorităților publice centrale în următoarele:

a) **Republica parlamentară** – presupune supremația organului legislativ față de instituția șefului statului și executivului. Majoritatea statelor europene au preluat această formă de guvernământ (de ex. Republica Federativă Germană, Italia, Austria etc.);

b) **Republica prezidențială** – este caracteristic statelor mari precum Rusia, SUA, Canada ș.a., în care președintele conduce executivul și dispune de prerogative sporite;

c) **Republica semi parlamentară / semiprezidențială** – este o formă de guvernământ mixtă în care puterea de stat este partajată între președinte și șeful guvernului (de ex.: Franța, România).

**Structura de stat.** Structura de stat presupune interacțiunea dintre organizarea puterii politice cu teritoriul statului.

În știința dreptului constituțional, formele organizării puterii sunt distinse după următoarele criterii: **state unitare** (simple și compuse/complexe sau regionale), **federale** (compus sau unional) și **confederații**.

**Statele unitare** presupun existența unei forme de guvernământ unice (un organ unic legislativ și executiv), un sistem unic de drept aplicat uniform pe întreg teritoriul al statului, sistem unic judecătoresc, sistem unic administrativ-teritorial etc.

Statele unitare pot fi, de asemenea, centralizate și descentralizate.

În statele centralizate se preconizează administrarea teritoriului întreg al statului de către organele autorității publice centrale, iar în cazul statelor descentralizate unele competențe ale APL centrale sunt delegate autorităților publice locale. Printre state unitare deosebit România, Republica Moldova, Ucraina, Bulgaria, Italia etc.

<sup>75</sup> Botnari, E. Op.cit. p.69.

<sup>76</sup> Crețu V, Avornic Gh., Baieș S, Guceac I, Negru B. Bazele statului și dreptului Republicii Moldova. Chișinău: Cartier, p. 23-24.

<sup>77</sup> Ionescu Cr. Drept Constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001. p. 151.

### **Literatură recomandată:**

1. Alexandru Arseni, Ion Creangă, Corneliu Gurin, Boris Negru, Pavel Barbălat, Mihai Cotorobai, Gheorghe Susarenco. **Constituția Republicii Moldova comentată articol cu articol**, Editura CIVITAS, Chișinău, 2000.
2. Boris Negru, Nicolae Osmochescu, Andrei Smochină, Corneliu Gurin, Ion Creangă, Victor Popa, Sergiu Cobăneanu, Veaceslav Zaporojan, Sergiu Țurcan, Valeria Șterbeț, Alexandru Armeanic, Dumitru Pulbere, **Constituția Republicii Moldova. Comentariu**, Editura Arc, Chișinău, 2012.
3. Cristian Ionescu. **Tratat de drept constituțional contemporan**, Editura C.H. Beck, București, 2008.
4. Dan Claudiu Dănișor. **Drept constituțională și instituții politice**, Editura C.H. Beck, București, 2007.
5. Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu. **Drept constituțional și instituții politice**, Ediția 13. Editura C.H. Beck, București, 2009, vol.-I-II.
6. Ioan Muraru, Simina Tănăsescu: **Drept constituțional și instituții politice**, Editura Lumina Lex, București, 2001.
7. Teodor Cîrnaț, **Drept constituțional**, Reclama, Chișinău 2010.

**Recomandare metodică:** studenții vor studia și analiza, cel puțin din trei surse bibliografice, unitățile de conținut din tema 7, pentru a putea să răspundă la întrebări.

### **Întrebări pentru autoevaluare:**

- Care sunt componentele imuabile ale statului?
- Prin ce aspecte se deosebește structura de stat de forme de guvernământ?
- Care sunt funcțiile primordiale ale statului?
- Ce tip de regim politic este specific Republicii Moldova?
- Care formă de guvernământ este specifică Republicii Moldova?

### **Repere metodologice**

**Sarcină:** analizați hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 155 din 24 februarie 1997 „Privind „Centrul de Modă” S.A.” Nr.30 din 10.11.97. Comentați și argumentați rolul Guvernului în asigurarea apărării și promovării interesului public în cadrul economiei naționale.

**Recomandare metodică:** se va încuraja formularea argumentelor respectând structura argumentului: teza, explicația, dovada, concluzia.

### **Practica Curții Constituționale:**

#### **HOTĂRÂREA CURȚII CONSTITUȚIONALE cu privire la constituționalitatea Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 155 din 24 februarie 1997 „Privind „Centrul de Modă” S.A.” Nr.30 din 10.11.97**

Drept temei pentru examinarea dosarului, potrivit art. 24 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, a servit sesizarea deputaților în Parlament Anatol Puică și Victor Cecan, care au solicitat recunoașterea neconstituționalității hotărârii menționate, prin care, după cum susțin autorii sesizării, pachetul de acțiuni, aparținând statului, a fost cedat în contul stingerii datoriei unei structuri private și anume: Băncii Comerciale „EOLIS” pe motiv că hotărârea contestată nu răspunde intereselor economiei naționale și contravine prevederilor art. 126 alin.(2) lit. a) și c) și art. 127 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova, ce stipulează că statul trebuie să asigure protecția intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară. Examinând materialele dosarului și analizând materialele suplimentare prezentate de Ministerul Privatizării și Administrării Proprietății de Stat, Ministerul Industriei și Comerțului, Ministerul Justiției, Banca Națională a Moldovei, audiind raportul întocmit de judecătorul-raportor și argumentele părților expuse în ședință, Curtea Constituțională

a c o n s t a t a t :

La 24 februarie 1997 Guvernul a adoptat Hotărârea nr. 155 „Privind „Centrul de Modă” S.A.”, în baza căreia pachetul de acțiuni al „Centrului de Modă” S.A., aparținând statului, în număr de 174632 acțiuni cu o valoare nominală de 1571688 lei a fost cedat Companiei de Asigurări pe Acțiuni „ASITO” pentru stingerea datoriei în sumă de 11 milioane lei a Băncii Comerciale „EOLIS” față de Compania de Asigurări pe Acțiuni „ASITO”. Deputații Anatol Puică și Victor Cecan susțin că această hotărâre a Guvernului contravine art. 126 alin. (2) lit. a) și (c), și art. 127 alin. (3) din Constituție, prin care se stabilește că statul asigură reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii și că proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale. Curtea Constituțională consideră că la instrumentarea acestui dosar este necesar să se țină cont de dispozițiile art. 9, 46, 96, 126 și 127 din Constituție, prin care se stabilește că piața, libera inițiativă economică, concurența loială sunt factorii de bază ai economiei, că economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietate publică și privată, antrenate în concurență liberă. În aceste condiții Guvernului îi revine rolul de a exercita, în corespundere cu legea, conducerea generală a administrației publice.

În condițiile economiei de piață de orientare socială, bazată pe proprietate privată (art. 46 din Constituție) și proprietate publică (art. 127 din Constituție), antrenate în concurență liberă, consfințită constituțional de art. 126 alin. (1) din Constituție, acest rol este limitat la problemele esențiale ce apar atunci, când este vorba de apărarea și promovarea interesului public în cadrul economiei naționale.

Activitatea economică se realizează, nemijlocit, de către agenții economici pe baza autonomiei lor juridice. De aceea, chiar dacă acești agenți economici promovează un interes de stat sau dacă statul este proprietar al unor acțiuni în anumite societăți pe acțiuni, în cadrul relațiilor de piață, din punct de vedere juridic, ei sunt egali. Prin art. 127 din Constituție statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formulele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

Deci, proprietatea publică, cu excepția celei prevăzute prin alin. (4) din același articol al Constituției, face parte din circuitul civil și poate forma obiectul urmăririi silite a creditorilor. Principiul egalității în drepturi a formelor de proprietate, consfințit de Constituție, a fost desfășurat de legiuitor în Legea cu privire la societățile pe acțiuni, Legea cu privire la faliment, Legea cu privire la Programul de privatizare pe anii 1997-1998 ș.a. În consecință, statul poartă responsabilitate pentru activitatea sa în cadrul unităților economice și pentru creanțele asupra proprietății, apărute pe parcursul activității acestora.

Potrivit art. 12 din Legea cu privire la Guvern, acesta are un șir de împuterniciri principale în domeniul economiei, inclusiv exercitarea, din însărcinarea Parlamentului, a funcțiilor de proprietar al patrimoniului statului, crearea condițiilor necesare pentru dezvoltarea tuturor tipurilor de proprietate. Din sensul celor expuse rezultă că Guvernul, investit cu funcții de proprietar, este în drept, cu respectarea condițiilor facultative și de procedură, dacă acestea sunt stabilite prin lege, să realizeze toate elementele dreptului la proprietate: posesia, folosința, dispoziția.

În cazul aflat pe rol la Curtea Constituțională, statul apare ca simplu acționar, cu dreptul de a ceda pachetul său de acțiuni în contul datoriei de la o societate pe acțiuni, fondată cu participarea statului, către altă societate pe acțiuni, de asemenea fondată cu participarea statului. Curtea Constituțională consideră necesar de a se asigura respectarea obligatorie a tuturor procedurilor stabilite de legiuitor, dar aceasta nu lezează, în cazul examinat, dreptul statului de a-și exercita funcția de proprietar. Pentru motivele menționate, Curtea Constituțională

#### H O T Ă R Ă Ș T E:

1. Prevederile Hotărârii Guvernului nr. 155 din 24 februarie 1997 „Privind „Centrul de Modă” S.A.” sunt constituționale;

2. Prezenta Hotărâre intră în vigoare la data adoptării, este definitivă, nu poate fi supusă unei căi de atac și se publică în „Monitorul Oficial al Republicii Moldova” în termen de 10 zile.

**TEMA 8**  
**PUTEREA DE STAT**  
**SEPARAȚIA PUTERILOR ÎN STAT**

**Unități de conținut:**

1. Puterea de stat. Separația puterilor în stat
2. Noțiunea de putere. Puterea politică
3. Constantele puterii de stat
4. Puterea de stat – forma oficială a puterii politice
5. Suveranitatea puterii
6. Noțiunea și teoria separației puterilor în stat
7. Reglementarea constituțională și interpretarea principiului separației puterilor statului
8. Jurisprudența Curții Constituționale Republicii Moldova cu privire la separația puterilor

**Obiective de referință:**

- să definească noțiunea de putere de stat;
- să expună principiul separației puterilor în stat;
- să expună funcțiile statului;
- să argumenteze reglementarea constituțională și interpretarea principiului separației puterilor statului;
- să analizeze Jurisprudența Curții Constituționale R.M. cu privire la separația puterilor în stat.

**Termeni și noțiuni de bază:**

**Puterea de stat**  
**Separația puterilor în stat**

Conceptul de separare a puterilor în stat este un principiu fundamental în teoria politică și constituțională, avându-și originile în scrierile filosofului francez Montesquieu din secolul al XVIII-lea. Acest principiu este conceput pentru a preveni concentrarea excesivă a puterii în mâinile unei singure instituții sau persoane și pentru a asigura un echilibru și control reciproc între ramurile guvernului.

Principalele trei puteri ale statului, definite de Montesquieu, sunt:

- Puterea legislativă – aceasta este responsabilă pentru elaborarea și adoptarea legilor. De obicei, este compusă dintr-un parlament sau o adunare legislativă aleasă de către popor.

- Puterea executivă – responsabilă pentru punerea în aplicare a legilor și administrarea guvernului. În multe țări, această putere este condusă de un președinte, prim-ministru sau un alt șef al executivului.

- Puterea judiciară – aceasta are rolul de a interpreta legile și de a aplica justiția în conformitate cu ele. În general, sistemul judiciar este independent și este condus de instanțe și judecători.

Ideea de separare a puterilor în stat presupune că fiecare ramură a guvernului trebuie să aibă rolul său distinct și să își exercite funcțiile fără a încălca competențele celorlalte două. Acest sistem are ca scop prevenirea abuzului de putere și asigurarea controlului și echilibrului între diferitele componente ale guvernului.

În practică, separarea absolută a puterilor nu este întotdeauna posibilă, iar un grad de interacțiune între acestea poate fi necesar pentru a permite un guvern eficient. Cu toate acestea, principiul separării puterilor rămâne un pilon al multor constituții și sisteme politice contemporane.

În funcție de sistemul politic și constituțional al unei țări, detaliile și modul în care este aplicat principiul separării puterilor pot varia. Aspecte suplimentare care pot completa înțelegerea conceptului sunt:

**Control și echilibru** – principiul separării puterilor implică nu doar o distribuție clară a funcțiilor între ramurile guvernului, ci și un sistem de control reciproc. Fiecare ramură ar trebui să aibă mecanisme prin care să poată influența sau să controleze acțiunile celorlalte două, prevenind astfel abuzurile și asigurând echilibrul.

**Independența judiciară** – pentru ca separarea puterilor să funcționeze eficient, sistemul judiciar trebuie să fie independent. Judecătorii ar trebui să fie imuni la presiunile politice sau influențele externe, astfel încât să poată interpreta legile în mod obiectiv și să ofere justiție echitabilă.

**Checks and balances** (verificări și echilibre) – acest concept se referă la mecanismele specifice

prin care fiecare ramură a guvernului poate să controleze sau să influențeze celelalte două. De exemplu, legislativul poate avea puterea de a aproba sau respinge numiri în funcții executive, iar sistemul judiciar poate verifica constituționalitatea legilor.

**Flexibilitate constituțională** – constituțiile care implementează principiul separării puterilor ar trebui să ofere un cadru suficient de flexibil pentru a permite adaptarea la schimbările în societate și pentru a face față situațiilor excepționale, fără a compromite totuși principiile fundamentale.

Separarea puterilor în stat reprezintă un element esențial al democrațiilor moderne și constituie o barieră împotriva abuzurilor de putere. Cu toate acestea, succesul acestui principiu depinde de respectarea și punerea în practică a normelor constituționale și a valorilor democratice.

**Puterea de stat – forma oficială a puterii politice.** „Puterea de stat” se referă la autoritatea și controlul exercitat de către guvernul unui stat sau țară asupra cetățenilor și teritoriului său. Aceasta este forma oficială a puterii politice și este fundamentată pe constituție, legi și instituții guvernamentale. Principalele caracteristici ale puterii de stat includ:

- Suveranitatea – puterea de stat este caracterizată prin suveranitatea sa, ceea ce înseamnă că statul are autoritate supremă și control asupra teritoriului său, cetățenilor și afacerilor interne.

- Legitimitatea – puterea de stat derivă din legitimitatea sa, adică din consimțământul și recunoașterea cetățenilor sau a unor entități internaționale. Legitimitatea este adesea ancorată în constituție și în respectarea principiilor democratice sau a altor forme de guvernare recunoscute.

- Separarea puterilor – mulți teoreticieni politici consideră că o separare a puterilor între legislativ, executiv și judiciar este esențială pentru a preveni abuzurile și pentru a asigura echilibrul puterii în cadrul statului.

- Monopolul asupra violenței – puterea de stat include monopolul asupra utilizării legale a forței și a violenței în interiorul teritoriului său. Statul are responsabilitatea de a menține ordinea și de a proteja cetățenii de amenințări externe și interne.

- Administrarea justiției – puterea de stat implică și administrarea justiției prin intermediul sistemului judiciar. Acesta are rolul de a interpreta și de a aplica legile într-un mod echitabil și imparțial.

- Fiscalitatea – statul are dreptul de a colecta impozite și taxe pentru a finanța funcționarea sa și pentru a furniza servicii publice.

- Politica externă – puterea de stat se extinde și asupra relațiilor externe, cu capacitatea de a negocia și de a face tratate cu alte state.

Forma specifică a puterii de stat poate varia în funcție de sistemul politic adoptat de o țară, cum ar fi democrația, republica, monarhia sau alte forme de guvernare. Este important de menționat că puterea de stat trebuie să fie exercitată în conformitate cu principiile legale și etice pentru a asigura bunăstarea și drepturile cetățenilor.

Puterea de stat poate lua diverse forme și poate fi organizată diferit în funcție de constituția și sistemul politic al unei țări.

*Elemente suplimentare legate de puterea de stat:*

- Participarea cetățenilor – în sistemele democratice, participarea cetățenilor este un aspect esențial al puterii de stat. Alegerea reprezentanților prin vot, implicarea în procesul legislativ și exercitarea drepturilor civile sunt modalități prin care cetățenii contribuie la exercitarea puterii de stat.

- Protejarea drepturilor individuale – o funcție importantă a puterii de stat este protejarea drepturilor individuale și colective ale cetățenilor. De obicei, aceste drepturi sunt stipulate în constituție și includ libertăți fundamentale precum libertatea de exprimare, libertatea religioasă și drepturile la proprietate și viață privată.

- Dezvoltarea și implementarea politicii publice – puterea de stat are responsabilitatea de a dezvolta și implementa politici publice care să răspundă nevoilor și aspirațiilor societății. Aceste politici pot viza aspecte precum sănătatea publică, educația, securitatea socială și mediu înconjurător.

- Gestionarea relațiilor interne și externe – statul are un rol în gestionarea relațiilor dintre diferitele grupuri și regiuni din interiorul țării, precum și în stabilirea și menținerea relațiilor externe cu alte state.

- Protecția minorităților – într-o societate diversă, puterea de stat este responsabilă de asigurarea drepturilor și protecției minorităților, prevenind discriminarea și promovând egalitatea.

Puterea de stat trebuie să fie exercitată în interesul public și să respecte principiile statului de drept pentru a evita abuzurile și injustițiile. Rolul și forma puterii de stat pot fi subiecte de dezbatere și



schimbare în cadrul unei societăți, iar evoluția acestora reflectă valorile și aspirațiile populației.

Puterea de stat implică, de asemenea, rolul de a supraveghea și reglementa activitățile economice pentru a asigura o concurență echitabilă și pentru a proteja interesele cetățenilor. Aceasta poate include implementarea politicii fiscale, reglementări privind mediul de afaceri și protecția consumatorilor.

O altă dimensiune crucială a puterii de stat este asigurarea securității naționale. Aceasta implică apărarea teritoriului împotriva amenințărilor externe, menținerea unei forțe militare eficiente și dezvoltarea strategiilor pentru gestionarea riscurilor la adresa securității.

Puterea de stat este adesea chemată să gestioneze și să răspundă la situații de urgență, cum ar fi dezastre naturale sau crize de sănătate publică. Aceasta implică coordonarea eforturilor pentru protejarea vieților și bunurilor cetățenilor în astfel de situații critice.

Puterea de stat joacă un rol în promovarea valorilor și identității naționale. Prin educație, cultură și alte mijloace, statul poate încerca să întărească coeziunea socială și să promoveze o conștiință națională comună.

Este important să se menționeze că puterea de stat trebuie să fie exercitată cu responsabilitate și transparență pentru a asigura încrederea cetățenilor și pentru a susține dezvoltarea durabilă și echitabilă a societății. Evoluția puterii de stat reflectă schimbările sociale, politice și economice, și adaptarea acesteia la nevoile și cerințele în continuă schimbare ale populației.

**Noțiunea și teoria separației puterilor în stat** – Separarea puterilor în stat este un principiu fundamental al organizării instituționale unui stat, conceput pentru a evita abuzurile și pentru a asigura echilibrul și controlul reciproc între autoritățile publice.

Ideea de separare a puterilor își propune să prevină concentrarea abuzivă a autorității în mâinile unei singure instituții sau persoane, ceea ce ar putea duce la tiranie sau nedreptate. Prin distribuirea funcțiilor în mod echilibrat și prin acordarea unui grad de independență reciprocă între cele trei puteri, se urmărește menținerea unui sistem în care fiecare ramură poate să-și exercite rolul fără interferențe excesive din partea celorlalte.

Separarea puterilor nu implică o izolare totală între acestea, ci, mai degrabă, interacțiuni și verificări reciproce, astfel încât fiecare ramură să acționeze în conformitate cu constituția și să fie responsabilă în fața cetățenilor.

Principiul separării puterilor este esențial pentru garantarea statului de drept și pentru protejarea drepturilor individuale. Acesta oferă un sistem de control și echilibru, reducând riscul abuzurilor și impunând responsabilitatea instituțiilor statului.

Implementarea acestui principiu poate varia în funcție de constituție și de sistemul politic al fiecărui stat. Nu există un model unic universal, iar detalii specifice pot diferi în diverse țări. Cu toate acestea, ideea fundamentală a separării puterilor rămâne o piatră de temelie în construcția guvernării democratice și a statului de drept.

Separarea puterilor contribuie la creșterea încrederii publice în sistemul guvernamental. Atunci când cetățenii știu că există un echilibru al puterii și că instituțiile sunt supuse controlului și verificării reciproc, aceștia sunt mai predispuși să aibă încredere în stat și să participe activ în procesul democratic. Principiul separării puterilor funcționează ca un mecanism de apărare împotriva posibilelor abuzuri de putere. Fiecare ramură a guvernului are rolul său distinct, limitând astfel capacitatea unei singure autorități de a domina întregul sistem și de a exercita puterea fără control.

Separarea puterilor joacă un rol crucial în protejarea drepturilor și libertăților individuale. Prin intermediul sistemului judiciar independent, cetățenii au posibilitatea de a contesta legile și acțiunile guvernului care ar încălca drepturile fundamentale consacrate în constituție. Principiul separării puterilor servește și ca instrument educativ, contribuind la înțelegerea procesului guvernamental de către cetățeni. Cunoașterea modului în care funcționează legislativul, executivul și judiciarul îi ajută pe oameni să devină cetățeni informați și să participe activ în viața politică.

Prin distribuirea puterii în diverse instituții, separarea puterilor poate să ofere o rezistență sporită la corupție. Controlul reciproc și transparența contribuie la diminuarea riscului de practici corupte, deoarece fiecare ramură poate să verifice și să corecteze eventualele abateri.

Separarea puterilor în stat este un principiu vital pentru consolidarea democrației, asigurarea statului de drept și protejarea drepturilor și libertăților individuale. Acesta reprezintă un cadru esențial pentru un guvern eficient și responsabil, care să servească interesul public și să mențină echilibrul în cadrul societății.

### **Literatură recomandată:**

1. Alexandru Arseni, Ion Creangă, Corneliu Gurin, Boris Negru, Pavel Barbălat, Mihai Cotorobai, Gheorghe Susarenco. **Constituția Republicii Moldova comentată articol cu articol**, Editura CIVITAS, Chișinău, 2000.
2. Boris Negru, Nicolae Osmochescu, Andrei Smochină, Corneliu Gurin, Ion Creangă, Victor Popa, Sergiu Cobăneanu, Veaceslav Zaporojan, Sergiu Țurcan, Valeria Șterbeț, Alexandru Armeanic, Dumitru Pulbere. **Constituția Republicii Moldova. Comentariu**, Editura Arc, Chișinău, 2012.
3. Cristian Ionescu. **Tratat de drept constituțional contemporan**, Editura C.H. Beck, București, 2008.
4. Gheorghe Gheorghe. **Separația puterilor în stat, Teorie și realitate**, Editura Știința, București, 1976.
5. Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu. **Drept constituțional și instituții politice**, Ediția Editura C.H. Beck, București, 2009, vol. I-II.
6. Sergiu Cobăneanu, Elena Bobeica, Viorel Rusu. **Drept administrativ**, Editura, Î.S. F.E.-P, "Tipografia centrală", Chișinău 2012.
7. Teodor Cîrnaț., **Drept constituțional**, Reclama, Chișinău 2010.
8. Victor Popa. **Dreptul public**, Chișinău, 1998.

**Recomandare metodică:** studenții vor studia și analiza, cel puțin din trei surse bibliografice, unitățile de conținut din tema 8, pentru a putea să răspundă la întrebări.

### **Întrebări pentru autoevaluare:**

- Faceți diferență între puterea de stat în raport cu alte categorii de puteri.
- Cui aparține puterea publică?
- Explicați constantele puterii de stat.
- Efectuați o analiză logico-juridică a elementelor statului prin prisma metodei comparative.
- Găsiți și menționați cadrul legal care se referă la națiunea, teritoriul și exercitarea puterii în Republica Moldova.
- Explicați principiul separației puterilor în stat.

### **Repere metodologice**

**Sarcină:** analizați hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității Partidului Politic „Șor”. Comentați și argumentați atribuția Curții Constituționale a Republicii Moldova de a hotărî asupra chestiunilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid.

**Recomandare metodică:** se va încuraja formularea argumentelor respectând structura argumentului: teza, explicația, dovada, concluzia.

### **Practica Curții Constituționale:**

## **HOTĂRÂRE** **privind controlul constituționalității Partidului Politic „Șor”** (sesizarea nr. 184h/2022)

### **PROCEDURA**

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 11 noiembrie 2022, pe baza articolelor 135 alin. (1) lit. h) din Constituție, 25 lit. b) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (2) lit. d) din Codul jurisdicției constituționale, de Guvernul Republicii Moldova. Guvernul a aprobat trimiterea sesizării la Curte prin Hotărârea nr. 764 din 9 noiembrie 2022.

2. Autorul sesizării îi solicită Curții să verifice constituționalitatea Partidului Politic „Șor” din perspectiva articolelor 1 alin. (3) și 41 alin. (4) din Constituție.

3. În cadrul ședințelor publice, reprezentanții Partidului Politic „Șor” și reprezentanții Guvernului au formulat cereri și demersuri care au fost soluționate prin decizii ale Curții din 10, 12, 15 și 16 mai, 12 și 13 iunie 2023. Deciziile au fost anexate la dosarul cauzei.

4. Prin una dintre deciziile Plenului Curții Constituționale a fost respinsă cererea derecuzare a dlui

judecător Nicolae Roșca, formulată de reprezentanții Partidului Politic „Șor”.

5. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a primit opinii de la Parlament, Președintele Republicii, Procuratura Generală, Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, Procuratura Anticorupție și Centrul Național Anticorupție.

6. Totodată, Curtea a primit opinii de la Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului”, Asociația „Promo-Lex”, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, Institutul pentru Politici și Reforme Europene, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Facultatea de Drept a Universității de Stat din Moldova, de la dl Dinu Plîngău, Președinte al Partidului Politic „Platforma Demnitate și Adevăr” și Opinia amicus curiae a Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei („Comisia de la Veneția”) din 19 decembrie 2022 pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova cu privire la declararea neconstituționalității unui partid politic.

#### **ÎN FAPT**

9. Din materialele prezentate de reprezentantul Guvernului Republicii Moldova și de către reprezentantul Partidului Politic „Șor”, circumstanțele cauzei pot fi rezumate după cum urmează.

10. Mișcarea social-politică „Ravnopravie” a fost înregistrată în calitate de partid politic în luna octombrie 1998. Dl Valerii Klimenco a fost ales în calitate de președinte al partidului. În perioada anilor 1998 – 2015, Mișcarea a participat la mai multe campanii electorale parlamentare și locale, în cadrul cărora nu au fost constatate încălcări ale legislației.

11. În cadrul alegerilor locale generale din 14 iunie 2015, candidatul Mișcării „Ravnopravie”, dl Ilan Șor a fost ales în calitate de primar al orașului Orhei.

12. La 19 iunie 2016, Consiliul Mișcării „Ravnopravie” a acceptat cererea de demisie a dlui Valerii Klimenco din funcția de președinte și l-a ales, în locul său, pe dl Ilan Șor.

13. La 25 septembrie 2016 s-a desfășurat Congresul VII al Mișcării „Ravnopravie”, la care a fost adoptat un nou statut, iar denumirea de Mișcarea social-politică „Ravnopravie” a fost modificată în Partidul Politic „Șor” și au fost alese noi organe naționale. Modificările efectuate au fost înregistrate de Ministerul Justiției la 7 noiembrie 2016.

14. Partidul Politic „Șor” a participat la alegerile Președintelui Republicii Moldova din 30 noiembrie 2016. Dna Inna Popenco a fost candidata sa. La solicitarea Comisiei Electorale Centrale, Curtea de Apel Chișinău a anulat, printr-o decizie din 21 octombrie 2016, înregistrarea dnei Inna Popenco în cursa electorală, din cauza utilizării unor mijloace financiare nedeclarate.

15. Prin sentința Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, din 21 iunie 2017, dl Ilan Șor, Președintele Partidului „Șor”, a fost condamnat la 7 ani și 6 luni de închisoare pentru comiterea infracțiunilor de cauzare de daune materiale prin înșelăciune sau abuz de încredere și spălare de bani.

16. Partidul „Șor” a participat la alegerile primarului general al municipiului Chișinău din 20 mai 2018. Candidatul său a fost dna Reghina Apostolova. La solicitarea organului electoral, Judecătoria Chișinău a anulat, printr-o hotărâre din 11 mai 2018, înregistrarea candidatului Reghina Apostolova, din cauza încălcării regulilor privind finanțarea campaniei electorale.

17. Partidul „Șor” a participat la alegerile parlamentare din 24 februarie 2019. După alegeri, au fost validați 7 deputați în Parlamentul Republicii Moldova din partea acestui partid. Totodată, prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 2444 din 9 aprilie 2019, s-a constatat obținerea și folosirea de către Partidul Politic „Șor” a unor mijloace bănești din surse ilegale în valoare de 2 090 000 lei. Partidul Șor a fost obligat să vireze această sumă în bugetul de stat. Prin hotărârile instanțelor de drept comun, Hotărârea Comisiei a fost menținută.

18. În iunie 2019, președintele partidului, dl Ilan Șor, a părăsit teritoriul Republicii Moldova, deși avea obligația de nepărăsire a teritoriului țării. Curtea de Apel Cahul a emis un mandat de arest pe numele său și l-a anunțat în căutare.

27. La 26 octombrie 2022, Oficiul pentru controlul activelor străine al Departamentului de Trezorerie al SUA (OFAC) a aplicat sancțiuni economice în privința Partidului Politic „Șor”, în privința dlui Ilan Șor, precum și în privința altor persoane, pentru a contracara campaniile persistente ale Guvernului Federației Ruse de influențare negativă și de corupere sistematică desfășurate în Republica Moldova.

28. Prin Dispoziția nr. 45 din 31 octombrie 2022, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a dispus ca, în scopul asigurării efectului acțiunilor prescrise de Oficiul pentru Controlul Activelor Străine al Departamentului de Trezorerie al SUA (OFAC) la 26 octombrie 2022,

entitățile raportoare din Republica Moldova să aplice măsuri de precauție sporită privind tranzacțiile ce nu corespund activității zilnice a clienților, respectiv a persoanelor fizice și juridice supuse sancțiunilor, inclusiv a Partidului Politic „Șor” și a președintelui acestuia, precum și a persoanelor în privința cărora există suspiciuni că sunt asociate acestora.

37. Curtea notează, de asemenea, că în data de 4 mai 2023 a pronunțat Decizia nr. 57 prin care a declarat inadmisibilă o sesizare depusă de dna Reghina Apostolova, dna Marina Tauber, dl Denis Ulanov, dl Vadim Fotescu și dl Petru Jardan, deputați în Parlament, prin care i s-a solicitat să declare neconstituțională Hotărârea Parlamentului nr. 92 din 27 aprilie 2023 privind declararea vacanței mandatului dlui Ilan Șor de deputat în Parlament. Hotărârea a fost adoptată după ce Parlamentul a luat act de o decizie a Curții de Apel Chișinău din 13 aprilie 2023 prin care dl Ilan Șor a fost condamnat la 15 ani de închisoare pentru comiterea infracțiunilor de escrocherie și spălare de bani.

## **ÎN DREPT**

### **A. ADMISIBILITATEA**

51. Examinând respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a sesizării, Curtea a reținut că, în conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. h) din Constituție, controlul constituționalității partidelor politice ține de competența sa ratione materiae.

52. În conformitate cu articolele 25 lit. b) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (2) lit. d) din Codul jurisdicției constituționale, Guvernul este abilitat cu prerogativa sesizării Curții Constituționale în vederea verificării constituționalității unui partid politic.

53. Guvernul îi solicită Curții să verifice constituționalitatea Partidului Politic „Șor” din perspectiva articolelor 1 alin. (3) și 41 alin. (4) din Constituție.

#### **A. Argumentele autorului sesizării**

55. Guvernul menționează că verificarea constituționalității Partidului Politic „Șor” este justificată, deoarece în privința deputaților fracțiunii parlamentare a partidului în discuție, Parlamentul a acceptat 22 de cereri depuse de Procurorul General pentru încuviințarea ridicării imunității parlamentare în vederea desfășurării acțiunilor de urmărire penală. De asemenea, Guvernul menționează că dl Ilan Șor, liderul Partidului Politic „Șor”, care în prezent este dat în căutare internațională, a fost găsit vinovat de prima instanță pentru comiterea infracțiunilor referitoare la cauzarea de daune materiale prin înșelăciune sau abuz de încredere și spălare a banilor în proporții deosebit de mari, fiindu-i stabilită pedeapsa închisorii.

#### **B. Argumentele Partidului Politic „Șor”**

60. Partidul Politic „Șor” menționează că sesizarea Guvernului este neîntemeiată, având în vedere circumstanțele de fapt și cadrul juridic național și internațional care garantează dreptul la libera asociere.

61. Partidul Politic „Șor” menționează că nimic din statutul sau din programul partidului nu demonstrează, direct sau indirect, că intențiile, scopurile sau activitățile partidului sunt îndreptate împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova.

#### **Aplicarea principiilor în prezenta cauză**

101. Articolul 41 alin. (4) din Constituție permite declararea neconstituționalității unui partid politic dacă autoritățile demonstrează că acesta militează, prin scopurile sale ori prin activitatea sa, împotriva pluralismului politic, principiilor statului de drept, suveranității, independenței și integrității teritoriale a Republicii Moldova.

102. Declararea neconstituționalității unui partid politic reprezintă o competență atribuită exclusiv Curții Constituționale prin dispoziția articolului 135 alin. (1) lit. h) din Constituție.

183. Având în vedere amploarea finanțării netransparente a partidului, caracterul sistematic, continuu și în proporții semnificative al acesteia, Curtea constată că Partidul „Șor” are la dispoziție suficiente mijloace pentru realizarea obiectivului urmărit și că există un potențial ca partidul să-și atingă obiectivul de a accede la putere prin metode nedemocratice care pun în pericol principiile statului de drept, suveranitatea și independența Republicii Moldova.

184. Analizând în cumul toate materialele cauzei, remarcând relevanța și concluziile lor și având în vedere istoricul și consistența încălcărilor comise de Partidul Politic „Șor”, consemnate, în special, în hotărâri judecătorești irevocabile și alte acte ale autorităților, Curtea ajunge la concluzia că Partidul Politic „Șor” militează împotriva principiilor statului de drept, a suveranității și a independenței Republicii Moldova și urmează a fi declarat neconstituțional.

188. În același timp, Curtea a mai avut în vedere că declararea neconstituționalității unui partid nu poate fi conciliată cu ideea că autoritățile ar putea eventual să solicite validarea mandatelor de deputat din partea partidului în discuție, în cazul vacanței funcției de deputat. Astfel, deși deputații actuali își pot continua mandatele în calitate de deputați independenți, acest fapt nu presupune că mandatele vacante pot fi suplinate, de vreme ce nu mai poate fi pusă în discuție compatibilitatea cu funcția de deputat a candidaților supleanți, dacă partidul a fost declarat neconstituțional. Aceste raționamente sunt valabile și pentru mandatele reprezentative din organele unităților administrativ-teritoriale de toate nivelele, inclusiv din organele unității teritoriale autonome Găgăuzia, din partea Partidului „Șor”.

Din aceste motive, în baza articolelor 41 alin. (4), 135 alin. (1) litera h) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62, 68 și 71 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

### **HOTĂRĂȘTE:**

1. Se admite sesizarea Guvernului cu privire la verificarea constituționalității Partidului Politic „Șor”.

2. Se declară neconstituțional Partidul Politic „Șor”, înregistrat în Registrul de stat al persoanelor juridice cu nr. 21 [IDNO: 1016620006611], cu sediul în strada Vasile Lupu nr. 36, biroul 326, municipiul Orhei.

3. De la data pronunțării prezentei hotărâri, Partidul Politic „Șor” se consideră dizolvat. Niciun act al organelor acestui partid, adoptat după pronunțarea prezentei hotărâri, nu are valoare juridică.

4. Ministerul Justiției va desemna, de îndată, o comisie de lichidare a Partidului Politic „Șor”, care va întreprinde toate măsurile necesare pentru lichidarea și radierea acestui partid din Registrul de stat al persoanelor juridice.

5. Reprezentanții și membrii Partidului Politic „Șor”, care la data pronunțării prezentei hotărâri exercită mandate de deputat în Parlamentul Republicii, vor continua să-și exercite mandatele în calitate de deputați independenți, fără dreptul de a se afilia la alte fracțiuni parlamentare.

6. Reprezentanții și membrii Partidului Politic „Șor”, care la data pronunțării prezentei hotărâri exercită mandate reprezentative în organele unităților administrativ-teritoriale de toate nivelele, inclusiv în organele unității teritoriale autonome Găgăuzia, vor continua să-și exercite mandatele ca reprezentanți independenți, fără dreptul de a se afilia la alte fracțiuni.

7. Listele candidaților supleanți din partea Partidului Politic „Șor” în Parlament și în consiliile locale din unitățile administrativ-teritoriale de toate nivelele, validate anterior, se declară nule de la data pronunțării prezentei hotărâri.

8. În cazul în care, la data pronunțării acestei hotărâri, un mandat de deputat în Parlament atribuit Partidului Politic „Șor” este sau devine vacant, acesta rămâne vacant pe întreaga durată a legislaturii a XI-a, iar Curtea Constituțională nu va valida, în acest sens, niciun mandat.

9. Dacă un mandat reprezentativ în organele unităților administrativ teritoriale de toate nivelele, inclusiv în organele unității teritoriale autonome Găgăuzia, din partea Partidului Politic „Șor” este sau devine vacant, nu va fi validat în acest sens niciun mandat.

10. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte Nicolae ROȘCA  
Chișinău, 19 iunie 2023  
HCC nr. 10  
Dosarul nr. 184h/2022

## TEMA 9

### BAZELE REGIMULUI CONSTITUȚIONAL ÎN REPUBLICA MOLDOVA

#### Unități de conținut:

1. Noțiunea și condițiile participației
2. Republica Moldova - stat unitar și indivizibil
3. Simbolurile naționale ale Republicii Moldova
4. Republica Moldova – stat de drept. Trăsăturile principale ale statului de drept
5. Republica Moldova – stat democratic. Caracterile principale ale statului democrat
6. Republica Moldova – stat social și laic
7. Republica Moldova – stat pluralist. Sisteme de partide. Modul de formare a partidelor politice.

#### Principiul pluralismului politic

8. Statutul partidelor politice în R.M.
9. Trăsături comune ale partidelor

#### Obiective de referință:

- să definească noțiunea de suveranitatea de stat;
- să numească condițiile necesare pentru a participa la viața politică în Republica Moldova;
- să cunoască ce înseamnă stat unitar și indivizibil;
- să enumere simbolurile naționale ale Republicii Moldova;
- să expună trăsăturile principale ale statului de drept;
- să numească caracterile principale ale statului democrat;
- să enumere caracterile principale ale statului social și laic;
- să cunoască ce înseamnă stat pluralist și de ce este important;
- să caracterizeze modul de formare a partidelor politice;
- să determine trăsăturile comune ale partidelor.

#### Termeni și noțiuni de bază:

Partidele politice s-au impus în societatea contemporană ca instituții complexe imuabile democrației reprezentative și statului de drept. Putem afirma cu certitudine că acest domeniu nu este deloc static, ci, mai degrabă, în permanentă schimbare<sup>78</sup>.

Apariția și afirmarea partidelor în viața politică sunt procese strâns legate de modernizarea societății și de consolidarea sistemului democratic, fiind factor al sistemelor și acțiunilor politice care apare în ipostazele sale concrete sub înfățișări variate și originale.

Ca urmare a determinărilor sale obiective și subiective, orice partid apare în fața instanțelor de judecată ale istoriei și a opiniei publice ca un agent pozitiv sau negativ în câmpul existenței sociale, pe drumul devenirii umanității. Fiecare partid politic poartă, în mod evident, marca unei identități distincte, individualizate prin valoarea morală politică și comportamentul social-istoric.

Sub atare aspect, partidul politic poate fi considerat factor responsabil pentru acțiunile în care se cuprind faptele și ideile sale și rezultatele politice ale militanților și aderenților săi, ale forțelor sociale pe care le reprezintă și le animă<sup>79</sup>.

Actualmente, partidele politice sunt organizații ce exprimă într-o formă explicită valorile, interesele și opțiunile diferite ale cetățenilor în privința scopurilor și mijloacelor pe care ar trebui să le urmeze sistemul politic pentru a concilia conflictele și a asigura libertatea și ordinea în societate.

Cert este, însă, că apariția și evoluția partidelor politice constituie un proces obiectiv al consolidării democrației reprezentative prin extinderea dreptului fundamental de asociere și electoral.

Partidele politice deci au un rol crucial, reprezentând veriga dintre alegător și decidenții aflați la guvernare, precum și dintre alegători și forțele politice în opoziție sau contracarante.

Primele cercetări în domeniul organizării și funcționării partidelor politice se datorează cercetătorilor europeni precum Edmund Burke, Moisei Ostrogorskii, Robert Michels, Max Weber,

<sup>78</sup> Capcelea, V., Ciobanu, I. Transhumanța politică moldovenească: esența și repercusiunile nefaste asupra dezvoltării Republicii Moldova. Chișinău : [s. n.], 2023. 173 p..ISBN 978-9975-81-131-6.

<sup>79</sup> 6. Ciobanu I. Reglementarea juridică a activității partidelor politice. Studiu bibliografic. În: Mat.conf. șt. Coord. Academia Română-filiala Cluj, Institutul de Istorie George Barițiu, Departamentul de Cercetări Socio-Umane. 2014,p. 47-56. ISBN 978-973-726-860-2.

Georges Burdeau, Maurice Duverger, Giovanni Sartori, Benjamin Constant, Joseph La Palombara, Myron Weiner, Roger Gérard Schwartz etc. La momentul actual, majoritatea autorilor occidentali, precum Erol Kulahci, Christofer Lord, David S. Bell, Heinrich Oberreuter, Uwe Kranenpohl, Gunter Olzog, Hans-J Liese, Karl-Heinz Nassmacher, Kersten Buchholz acordă atenție sporită particularităților organizării și funcționării partidelor politice; în special este cercetată reorganizarea juridică a înregistrării, finanțării, asocierii, suspendării și dizolvării/lichidării partidelor politice.

În doctrina juridică românească, partidele politice au constituit obiect de studiu pentru mai mulți cercetători precum Petre P. Negulescu, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Ion Deleanu, Victor Duculescu, Cristian Ionescu, Ioan Rusu, Genoveva Vrabie, Mihai Bădescu, Bogdan Țonea, Ștefan Diaconu etc.

În literatura juridică a Republicii Moldova, printre autorii autohtoni care au abordat probleme privind organizarea și funcționarea partidelor politice menționăm asemenea cercetători precum: Victor Popa, Ion Guceac, Sergiu Cobăneanu, Alexandru Arseni, Teodor Cârnaț, Ion Ciobanu<sup>80</sup> etc.

În ceea ce privește Republica Moldova, putem menționa cu certitudine că schimbările radicale de ordin politic care au survenit la începutul anilor '90 ai secolului trecut au impus, în mod radical, o revigorare și restructurare a întregului sistem constituțional, debarasat de vechile valori și deschis în fața noilor provocări, inclusiv, afirmarea pluralismului politic și instituirea pluripartitismului. Este evident, aceste schimbări produse la sfârșitul anilor 80 și începutul anilor 90 nu s-ar fi realizat fără susținerea organizațiilor politice în cadrul sistemului politic.

Așadar, putem califica organizațiile politice ca fiind „generatorul dezvoltării societății” și componenta incontestabilă a oricărui regim ce se pretinde a fi democratic și de drept.

Totodată, există riscul ca partidele să nu funcționeze eficient din diverse motive, printre care menționăm: organizare internă nestabilă, finanțarea insuficientă a activității acestora, absența resurselor umane în promovarea politicilor, lipsă de ideologie și program etc. O tipologie clasică a partidelor politice a fost pusă în circulație de juristul și autorul mai multor monografii politologice și sociologice, prof. Maurice Duverger de la Sorbona, care în lucrarea *Les partis politiques*, propune o altă tipologie<sup>81</sup>:

- 1) „clasică” – „partide de creație interioară” și „partide de creație exterioară”;
- 2) „partide de cadre” și „partide de masă.”

Diferența dintre formațiuni partidele de cadre și de masă, afirma prof. Maurice Duverger, nu are legătură cu dimensiunile lor sau cu criteriul numeric al acestora, dar constă în diferență de structură a formațiunilor politice. Astfel, cercetătorul francez a adus ca exemplu cazul Partidului Socialist Francez (partid de masă clasic) și Partidul Democrat din Turcia (partid de cadre).

În final, prof. M. Duverger propune încă o clasificare a formațiunilor politice pe „partide totalitare” și „partide specializate”<sup>82</sup>.

În esență, distincția pe care o face juristul francez între „partidele de masă” și „partidele de cadre” tinde să acopere partidele cu deschidere spre largi categorii sociale pe de o parte, și partidele burgheze, pe de altă parte, din punctul de vedere al recrutării, structurilor organizatorice interne, ideologiei, strategiei de cucerire a puterii, disciplinei și gradului de participare a aderenților la viața de partid. Partidele de cadre au apărut odată cu afirmarea democrațiilor moderne și exercitarea sufragiului restrâns și au grupat în rândurile sale reprezentanții burghezimii, bazându-se pe calitatea membrilor săi și nu pe cantitatea lor.

De regulă, aceste partide erau slab organizate, suple și fără disciplină de vot, dar active în perioade electorale. Ca alternativă la partide de cadre, au apărut partidele de masă, ca efect al introducerii votului universal și afirmării mișcărilor muncitorești și socialiste la sfârșitul sec. al XIX-lea și începutul sec. al XX-lea. Afirmarea partidelor de masă a permis acestora să se poziționeze de rând cu nobilimea și elita burgheză. Mai târziu, la aceste categorii de partide s-au mai adăugat și partidele supranumite „catch all parties” sau „attrape-tout”<sup>83</sup>.

<sup>80</sup> Ciobanu I. Regimul juridic al organizării și funcționării partidelor politice în Republica Moldova. Chișinău: Print Caro, 2013. 142 p. ISBN 978-9975-56-088-7.

<sup>81</sup> Дюверже М. Политические партии. 3-е изд. Москва: Парадигма, 2005. с. 114-116.

<sup>82</sup> Ibidem, p. 162.

<sup>83</sup> Carpinschi A., Bocancea Cr. Știința politicului. Vol. I. Iași: Editura Universității Al. I. Cuza, 1998. p. 106-149; Bădescu M., Țonea B. Drept Constituțional și instituții politice. București: Universul Juridic, 2006. p. 14; Ionescu Cr. Drept constituțional și instituții politice. Vol. 1. București: Lumina Lex, 1997. p. 315p.

În celebra lucrare *Sociologie politique*, prof. M. Duverger menționa că, atunci când se vorbea de partid politic, se aveau în vedere, în mod esențial, ideologiile, mai degrabă decât oamenii care le împărtășeau și aparțineau unui anumit partid.<sup>84</sup>

Evidentă este și afirmația lui prof. M. Duverger în lucrarea *Les partis politique*, conform căreia partidele moderne se caracterizează, înainte de orice, prin forma lor organizatorică, ele fiind o reuniune de mici grupuri diseminate prin țară și legate prin instituții coordonatoare.<sup>85</sup>

Gânditorilor francezi le aparține de asemenea clasificarea partidelor pe clivaje: de stânga, centru și dreapta. Astfel, noțiunea de partid de dreapta, centrist și de stânga a apărut pentru prima dată în Franța, în 1815, atunci când în Adunarea Națională deputații ce se opuneau regimului monarhic se amplasau în stânga președintelui legislativului, iar regaliștii - în dreapta.<sup>86</sup>

Începând cu prima jumătate a sec. al XX-lea, are loc o adevărată erupție în teoria și știința despre partide.

Astfel, conform afirmației lui Benjamin Constant în opera *Traite de sociologie*, un partid, sub aspect ideologic, constituie o doctrină politică, „o reuniune de oameni, care profesază aceeași doctrină politică”.<sup>87</sup>

Sub aspect structural/organizatoric, autorii Joseph La Palombara și Myron Weiner în *Political parties and political development* definesc partidele actuale mai puțin prin programul lor, cât prin natura organizării lor. Conform acestora, partidul politic este o organizație stabilă, vizând cucerirea și exercitarea puterii, contând în acest scop pe sprijinul popular.<sup>88</sup>

Încercând să realizeze o definiție universală a partidului politic, cercetătorul J. La Palombara indică patru trăsături definitorii ale acestuia:

a) orice partid este purtător al unei ideologii sau al unei viziuni specifice asupra lumii și a individului (concepția despre lume);

b) partidul este o organizație, adică o uniune instituționalizată de oameni ce există o perioadă relativ lungă de timp la diferite niveluri ale politicii (de la nivelul local la cel internațional);

c) scopul partidului este cucerirea și realizarea puterii;

d) fiecare partid tinde spre asigurarea susținerii poporului – începând cu susținerea electorală și terminând cu participarea activă în calitate de membri.

Funcția de reprezentare socială este confirmată, de asemenea, și de Giovanni Sartori, care în opera *Teoria democrației reinterpretată* numește atare regim „Democrație reprezentativă”.<sup>89</sup>

Autorul G. Sartori se raliază ideii înaintate de cercetătorul Roger Gérard Schwartzberg, definind în lucrarea sa – *Teoria democrației reinterpretată* – partidele politice ca orice grup politic ce participă activ în proces electoral promovând candidații proprii la funcții publice. În opinia sa, un partid este orice grup politic care se prezintă la alegere și este capabil să-și plaseze prin intermediul alegerilor candidați pentru puterile publice.<sup>90</sup>

Caracterul continuu și ferm al organizației se regăsește în definițiile lui Roger Gérard Schwartzberg, care în *Sociologie politique* afirmă că partidul politic „este considerat o organizație durabilă, organizată la nivel național și local, urmărind să cucerească și să exercite puterea, căutând în acest scop susținerea populară”.<sup>91</sup>

Cercetătorul prof. P. Neumann, în *Towards a comparative study of political parties* afirmă că partidul trebuie să asigure legăturile între forțele sociale și instituțiile guvernamentale și consideră că esența partidelor este descoperită în structura lor organizațională. În acest context, rolul partidelor

<sup>84</sup> Duverger M. *Sociologie politique*. Paris: PUF, 1967. p. 385; Ionescu Cr. *Drept Constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice*. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001. p. 394; Ionescu Cr. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. I. București: Lumina Lex, 1997. p. 314.

<sup>85</sup> Duverger M. *Les partis politiques*. Paris: Armand Colin, 1976. p. 34; Rusu I. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 2001. p. 143.

<sup>86</sup> Коломийцев В.Ф. *Партии в зеркале западной политологии*. В: *Государство и право*, 1995, №.10, с. 137.

<sup>87</sup> Constant B. *Traite de sociologie*. T. 3. Paris: L.G.D.J., 1968. p. 26.

<sup>88</sup> LaPalombara, J. Weiner M. *Political Parties and Political Development*. Princeton, 1966, p. 5-7; Rusu I. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 2001. p. 144.

<sup>89</sup> Sartori G. *Teoria democrației reinterpretate*. Iași: Polirom, 1999. p. 27.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p.27.

<sup>91</sup> Schwartzberg R-G. *Sociologie politique*. 2eme. ed. entirement remain. Paris: Montchrestien, 1974. p. 331-333; Bădescu M. *Drept Constituțional și Instituții Politice*. București: Lumina Lex, 2001. p. 238; Bădescu M., Țonea B. *Drept Constituțional și instituții politice*. București: Universul Juridic, 2006. p. 14.



politice se rezumă la mobilizarea cetățenilor în cadrul unor partide sau organizații social-politice.<sup>92</sup>

Cercetătorul Schattschneider E.E., în opera *Party Government*, a studiat fenomenul partidelor politice și a ajuns la concluzia că pluralismul democratic cunoaște un număr limitat de variante ale funcționării pluripartitismului, la fel ca și cauza partidelor care este singura ce merită a fi apărată, ele constituind garanția oricărui regim constituțional, a statului de drept. Autorul mai acordă noțiunea de „forță politică” partidelor politice și organizațiilor sociale care acționează în vederea înlăturării anumitor obiective programatice unitare și care au vocația de a determina sau influența cursul evenimentelor social-politic sau de a prelua puterea prin tentativă organizată.<sup>93</sup> Prin referință la partide politice ca parte componentă imuabilă a constituționalismului cercetătorii și-au adus aportul la instituirea sistemului politic pluripartitist.

Este necesar de menționat că începând cu anul 1986, pe teritoriul Moldovei sovietice s-a constituit prima formațiune politică postbelică „Mișcarea Democratică din Moldova”, devenită ulterior „Frontul Popular”.

În vara lui 1988, intelectualitatea moldovenească orientată spre reformă a creat neoficiala Mișcare Democratică Moldovenească în sprijinul Perestroikăi.<sup>94</sup>

Un prim pas pe calea democratizării vieții politice l-a constituit decretul Prezidiului Sovietului Suprem al R.S.S.M. din 25 august 1989 „cu privire la modul provizoriu de înregistrare a formațiunilor obștești ale cetățenilor din R.S.S.M.”, prin care pentru prima oară după o jumătate de secol de dictatură comunistă, statul recunoștea cetățenilor săi dreptul la libera asociere în diverse formațiuni social-politice și partide de alternativă.<sup>95</sup>

În baza aceluși decret, prin hotărârea guvernului de la Chișinău, la 26 octombrie 1989 au fost înregistrate primele 4 formațiuni: Frontul Popular din Moldova, Mișcarea pentru Egalitate în Drepturi „Unitate-Edinstvo”, Mișcarea Populară „Gagauz-Halcî” și Asociația Social-culturală Bulgară „Vozrojdenie”. Deja în luna mai 1990, Sovietul Suprem al RSSM ia decizia de a suspenda art.6, 7 și 49 ale Constituției RSSM, anulând prevederile ce asigurau Partidului Comunist din RSSM rolul de „nucleu al sistemului politic” și de „forță conducătoare a societății sovietice”.<sup>96</sup>

Noul legislativ al RSSM reușește astfel să separeu, pas cu pas, Partidul Comunist de importanțele sale instrumente de presiune și putere, asigurând condițiile necesare pentru instituirea unui cadru instituțional în care apar condițiile unei competiții egale între competitorii politici și recunoscând, totodată, existența unor numeroase partide și organizații politice, diferite de asociațiile obștești (nepublice).<sup>97</sup> În continuare, Sovietul Suprem al RSSM adoptă în iulie 1990 „Decretul cu privire la puterea de stat”, prin care decide *interzicerea menținerii ori constituirii de filiale de partid în cadrul întreprinderilor* (exclusiv de stat, pe atunci), al autorităților de stat, stabilind, în mod expres, *principiul separației puterilor* și detașând, astfel, birocrăția de obligația de a fi angajată politic, respectiv de a fi recrutată exclusiv din numărul membrilor de partid.

***Considerăm că aceste schimbări produse la sfârșitul anilor 80 și începutul anilor 90 nu s-ar fi realizat fără susținerea organizațiilor politice. Așadar, putem califica organizațiile politice ca fiind „generatorul dezvoltării societății” și componenta incontestabilă a oricărui regim ce se pretinde a fi democratic și de drept.***

După cum menționa prof. Mihai Cernencu, „dezvoltarea partidelor și a democrației în Moldova are drept punct de pornire mișcarea de renaștere națională, care, la rândul său, a fost generată de politica restructurării (perestroika).”<sup>98</sup> Un an și jumătate mai târziu, forul legislativ a profitat de conjunctura politică și, repetând acțiunile republicilor vecine, a declarat independența Republicii Moldova pe 27 august 1991.

***Totodată, putem atesta că, dacă în 1940-1989, partidele au fost practic ignorate în Basarabia și s-a legitimat rolul unei singure formațiuni politice chiar de Constituția U.R.S.S., perioada destrămării***

<sup>92</sup> Zăparțan L. Repere în știința politicii. Iași: Chemarea, 1992. p. 73.

<sup>93</sup> Schattschneider E. E. *Party Government*. New York: Rinehart, 1942. p. 15-17.

<sup>94</sup> Van Meurs W. P. Chestiunea Basarabiei în istoriografia comunistă. Chișinău: Arc, 1996. 218 p.

<sup>95</sup> Istoria Basarabiei de la începuturi până în 2003. Ed. resp. Scurtu I.ș.a. București: Ed. Inst. Cultural Român, 2003. p. 401.

<sup>96</sup> Legea R.S.S.M. cu privire la introducerea unor modificări în articole 6, 7 și 49 din Constituția (Legea fundamentală) a R.S.S.M., nr.10-XII, 10 mai 1990. În: *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSSM*. Chișinău, 1990, nr.5, art.86.

<sup>97</sup> Munteanu I. Partide politice din Republica Moldova: legi, practici și reforme. Chișinău: Cartier, 2010. p. 15.

<sup>98</sup> Cernencu M., Boțan I. Evoluția pluripartitismului pe teritoriul Republicii Moldova. Chișinău: Arc, 2009. p. 14.

***regimului sovietic și a obținerii independenței a Republicii Moldova este marcată de o activitate legislativă sporită în domeniul partidelor.***

Astfel, printre primele acte normative în domeniu putem menționa Decretul Președintelui RM nr. 164 din 22.08.1991, care a avut ca scop depolitizarea instituțiilor statale, a forțelor armate, de interne și securitate. Acest decret care a avut ca scop interdicția imixtiunii partidelor politice în instituțiile de stat, dar mai ales limitarea Partidului Comunist din Moldova, prevedea în p. 1 și 4 că „se solicită ca să fie suspendată activitatea partidelor politice și altor asociații sociale în cadrul instituțiilor de stat și alte structuri organizatorice. Excepție se făcea pentru sindicate, societăților de femei, veterani, tineret, tehnico-științifice, culturalizare și asupra altor societăți benevole ale cetățenilor care nu urmăresc scopuri politice și care își efectuează activitatea în afara orelor de lucru” și, respectiv, „a exclude din practica de perfectare a actelor oficiale, prezentate organelor de stat, instituțiilor și organizațiilor, indicarea apartenenței la un partid politic sau la o mișcare obștească sau de masă”.

În același context, la 23 august 1991, legiuitorul autohton a preluat experiența Federației Ruse, când a interzis Partidul Comunist din Moldova a naționalizat și a transmis bunurile acestuia Guvernului Republicii Moldova.<sup>99</sup>

La 17 septembrie 1991, Sovietul Suprem al Republicii Moldova a adoptat „Legea privind partidele și organizațiile obștești”, care reglementa condițiile și principiile constituirii, funcționării și dezvoltării partidelor și a altor organizații social-politice, ceea ce a constituit o contribuție importantă la crearea cadrului juridic necesar afirmării pluralismului politic și a pluripartitismului în Republica Moldova.<sup>100</sup>

Această lege a fost supusă mai multor modificări privind denumirea legii, a numărului minim necesar înregistrării formațiunii politice, finanțarea partidelor etc., în baza recomandărilor instituțiilor internaționale, precum Comisia de la Veneția.

Astfel, prima modificare ce a vizat partidele politice a fost „reformularea articolelor din legea privind reglementarea procedurii finanțării partidelor și altor organizații social-politice”.

La 1 noiembrie 1993, Ministerul Justiției din Republica Moldova avea înregistrate în registrul partidelor politice 26 de partide și organizații social-politice, fapt care a atestat o majorare a asociațiilor social-politice comparativ cu anii precedenți.<sup>101</sup> La 29 iulie 1994 a fost adoptată Constituția Republicii Moldova, care prevede, în art.41, ”libertatea partidelor și altor organizații social-politice”.

***Analizând specificul evoluției partidelor politice din Republica Moldova după declararea independenței, putem observa că, din 1991 și până în 1998, a lipsit cadrul legislativ adecvat privind organizarea și funcționarea partidelor politice și organizațiilor social-politice.***

Astfel, în anul 1998, ”în Republica Moldova sunt înregistrate și funcționează legal un număr de circa 53 de partide politice”.<sup>102</sup> Majoritatea acestora nici nu se considerau partide politice și preferau să se numească ligi, uniuni, mișcări, convenții, alianțe, congrese, dorind, în asemenea mod, să se identifice cu societatea civilă. Însă, după înăsprirea condițiilor de înregistrare a formațiunilor politice ce a avut loc pe 30.09.1998, prin modificarea legii partidelor politice și până în 2007, are loc „reînnoirea” partidelor prin procedura de reînregistrare a acestora.<sup>103</sup> În viziunea autorului I. Bucătaru, adoptarea acestui act normativ a fost impus de procesul de consolidare a pluripartitismului.

De fapt, prin modificarea art. 5 al Legii partidelor politice, s-au introdus restricții referitor la înregistrarea statutului partidelor prin majorarea numărului de membri de la 300 la „5000 domiciliați în cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, dar nu mai puțin de 150 în fiecare din unitățile administrativ-teritoriale menționate” și „are program și organe de conducere alese”.<sup>104</sup>

Această modificare stimula întărirea pozițiilor partidelor naționale în detrimentul organizațiilor regionale. Ulterior, art. 5 alin. (3) a fost modificat prin mărirea numărului de membri de la 150 la 600 în fiecare unitate teritorial administrativă.<sup>105</sup>

<sup>99</sup> Hotărârea Parlamentului nr. 683-XII din 23 august 1991, În: Monitorul Oficial nr. 008 din 30.08.1991, , nr 11-12/91.

<sup>100</sup> Istoria Basarabiei de la începuturi până în 2003. Ed. resp. Scurtu I.ș.a. București: Ed. Inst. Cultural Român, 2003. 606 p.

<sup>101</sup> Enache M., Cimpoșu D. Misiune Diplomatică în Republica Moldova. Iași: POLIROM, 2000. p. 300.

<sup>102</sup> Formațiuni politice din Republica Moldova (1991-1998). Chișinău: MoldPres, 1998. p. 53.

<sup>103</sup> Bucătaru, I. Instituționalizarea partidelor politice: aspecte teoretico-metodologice. In: Moldoscopia (Probleme de analiză politică). Chișinău: USM, 2005. nr.1 (XXVIII). 174 p.

<sup>104</sup> Legea Republicii Moldova pentru modificarea și completarea legii privind partidele și alte organizații social-politice nr 146-XIV din 30 septembrie 1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 100-102/613 din 12.11.1998.

<sup>105</sup> Legea Republicii Moldova pentru modificarea articolului 5 din Legea privind partidele și alte organizații social-politice nr. 367-XIV din 29.04.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 53-54/247 din 27.05.1999.

Ca rezultat, peste 20 de partide politice nu au întrunit cerințele sus-menționate și au fost radiate din Registrul partidelor politice. Astfel, numărul partidelor politice mici s-a redus drastic, iar poziția partidelor puternice s-a întărit mai mult. Prin urmare, din 1998 și până în 2007, partidele politice mai mici au început să se asocieze în alianțe pentru a câștiga mai multe mandate și de a se afirma în proces electoral.

Este evident că la alegerile parlamentare din 2005 reprezentanții a opt partide politice ce s-au mobilizat în blocul electoral „Alianța Moldova Noastră” nu ar fi câștigat mandate, dacă participau de sine stătător. Un alt exemplu elocvent este asocierea la alegerile parlamentare din 2009 și 2011 a Partidului Liberal, Partidului Liberal Democrat din Moldova și Partidului Democrat într-o coaliție anticomunistă numită Alianța pentru Integrare Europeană. În cazul renunțării a unei formațiuni la acest parteneriat, s-ar produce un blocaj de luare a deciziilor, deoarece nu s-ar întruni cvorumul în procesul votării proiectelor de legi sau s-ar pune bazele unei alte asocieri politice. În decembrie 2007, Legea nr. 718 privind partidele și alte organizații social-politice a fost abrogată, iar apoi a fost adoptată Legea nr. 294 privind partidele politice, astfel, rolul de a accede la putere revenind exclusiv partidelor politice, fiind excluse asocieri precum ligi, uniuni, mișcări, convenții și alte organizații efemere. Prin această prevedere, legiuitorul autohton a delegat funcțiile de reprezentare a voinței cetățenilor, în mod exclusiv, partidelor politice.

Autorul Igor Bucătaru propune o clasificare cronologică cadrului juridic de constituire și optimizare a sistemului pluripartitist din Republica Moldova <sup>106</sup>:

- 1) cuprinde perioada incipientă anilor 1989-1991;
- 2) cuprinde perioada 1991-1994, când demarează instituționalizarea juridică propriu-zisă a partidelor politice moldovenești;
- 3) cuprinde perioada din 1994 - zilele noastre și se caracterizează prin tendința de optimizare a bazei legislative.

Prof. Victor Popa consideră că partidele politice din RM s-au format „în jurul unor personalități care împărtășeau aceleași valori menite să producă o schimbare sau o conservare a situației”.<sup>107</sup>

***Considerăm relevantă pentru dezvoltarea prosperă a Republicii Moldova stabilitatea partidelor politice care activează în Republica Moldova, care poate fi asigurată de un cadru juridic coerent și stabil.***

### **Dimensiunea doctrinară și normativă a înregistrării, finanțării suspendării, asocierii și dizolvării partidelor politice**

Procesul de înregistrare a partidelor politice este un fenomen tradițional continuu care a fost instituit, a evoluat în statele europene și s-a extins în majoritatea statelor lumii în anii 60-70.

Autorul R. Austin și M. Tjernström reflectă în opera *Funding of political parties and elections campaigns* faptul că, primul act legislativ care prevede înregistrarea acestor subiecte de drept, este legea partidelor politice din Republica Federativă Germania adoptată în 1967, după care au urmat Portugalia (1974), Austria (1975), Spania (1978), Tunis (1988) etc.<sup>108</sup>

Prof. Ion Deleanu în tratatul de *Drept constituțional și instituții politice*, menționează că partidele politice din România se organizează (se înregistrează) și funcționează pe criteriul administrativ-teritorial și numeric, adică necesită ca în Actul de constituire să fie incluși cel puțin 10 000 membri fondatori, domiciliați în cel puțin 15 județe, dar nu mai puțin de 300 în fiecare județ. Instanța examinează cererea de înregistrare a partidului politic în ședința publică, cu participarea reprezentantului Ministerului Public.<sup>109</sup>

Cercetătorul Mihai Bădescu, în manualul de *Drept constituțional și instituții politice* menționează că:

- 1) partidele politice se organizează pe criteriul administrativ-teritorial; fiecare partid trebuie să aibă denumire, însemne, statut și program politic proprii;
- 2) în structura organizatorică a unui partid sunt incluse: adunarea generală, organul executiv, organe de arbitraj;

<sup>106</sup> Bucataru, I. Instituționalizarea partidelor politice: aspecte teoretico-metodologice. In: *Moldoscopia* (Probleme de analiză politică). Chișinău: USM, 2005. nr.1 (XXVIII). 174 p.

<sup>107</sup> Popa V. Drept public. Chișinău: Ed. Acad. de Administrare Publică pe lângă Guvernul Rep. Moldova, 1998. p. 124.

<sup>108</sup> Austin R., Tjernstrom M. *Funding of political parties and elections campaigns*. Stockholm, 2003. p. 117-136.

<sup>109</sup> Deleanu I. *Drept constituțional și instituții politice*. Tratat II. București: Europa Nova, 1996. p. 82.

3) înregistrarea partidelor politice se face la Tribunalul Municipiului București pe baza următoarelor acte: cererea de înregistrare; statutul și programul partidului; actul de constituire împreună cu lista semnăturilor de susținere a cel puțin 10.000 de membri fondatori, domiciliați în cel puțin 15 din județele țării, dar nu mai puțin de 300 în fiecare județ; listele membrilor partidului din organizațiile județene sau ale municipiului București, necesare înregistrării partidelor; declarație privitoare la sediul și la patrimoniul partidului; dovada deschiderii contului banca.<sup>110</sup>

### **Cadrul normativ privind înregistrarea partidelor politice în Republica Moldova**

Constituția stipulează expres că Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate. Mai mult, majoritatea statelor contemporane declară ca au formă de guvernare democratică, sunt state de drept și reflectă interesele poporului.<sup>111</sup>

În acest context, pluralismul politic trebuie abordat ca o diversitate de interese, de forțe, de ideologii, culturi, grupuri sociale, categorii socioprofesionale, valori și concepții politice, ideologice, filosofice, estetice, etice, religioase – fiecare dintre ele având o anumită configurație și un anumit conținut<sup>112</sup>.

Devenind pe parcursul anilor 90 parte la aceste tratate, Republica Moldova și-a asumat responsabilitatea de a armoniza legislația națională cu standardele internaționale.

Este necesar de menționat că autoritățile trebuie să dea dovadă de toleranță, chiar dacă asociațiile tind să promoveze idei care sunt oficial condamnabile în stat. În acest context, suspendarea sau dizolvarea forțată, *a fortiori*, a unui partid reprezintă o încălcare a dreptului de asociere.<sup>113</sup>

***Legea privind partidele politice a Republicii Moldova utilizează abil atât termenul de „creare”, cât și cel de „înregistrare.” Deci, asociațiile social-politice pot activa legal până a se înregistra la ASP fără a dispune de o perioadă de timp pentru a se legaliza. Aceasta se motivează prin faptul că partitismul în Republica Moldova nu este un fenomen tradițional și a apărut în anii 90, ai secolului trecut, respectiv, nici legislația n-a avut continuitate seculară.***

În opinia noastră, ***etapa inițială a legitimării partidelor politice constituie procedura de depunere a documentelor pentru înregistrarea formațiunii politice.***

Articolul 8 al Legii privind partidele politice prevede procedura depunerii documentelor pentru înregistrarea partidului politic. Astfel, legiuitorul a instituit procesul și etapele înregistrării formațiunilor politice din Republica Moldova prin care Ministerul Justiției este grevat cu obligațiunea de a înregistra și a duce evidența partidelor politice.<sup>114</sup>

Partidele politice se diferențiază prin obiectivele lor, evidențiate în programe. De obicei, programul partidelor politice vizează probleme de organizare de stat, probleme ale raporturilor dintre autorități, probleme economice, sociale, administrative, culturale, ecologice, de învățământ, religioase etc. Programul poate fi de centru, adică moderate, de stânga, de factură socialistă, de dreapta, de factură naționalistă, ori de extremă stângă, de extremă dreaptă, de nuanța fascisto-naziste.<sup>115</sup>

Obiectivele formațiunilor politice trebuie să coincidă prin promovarea educației politice și civice, desfășurarea întrunirilor, mitingurilor, conferințelor, promovarea programului în mas-media. De asemenea, la momentul constituirii, asociația social-politică trebuie să numere nu mai puțin de patru mii (4000) de membri, care trebuie să domicilieze în cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, dar nu mai puțin de 120 de membri în fiecare din unitățile administrativ-teritoriale menționate. Fondatorii formațiunii politice vor fi nevoiți să prezinte lista ce va cuprinde: numele, prenumele, data nașterii, domiciliul, seria și numărul actului de identitate și semnătura

<sup>110</sup> Bădescu M. Drept Constituțional și Instituții Politice. București: Lumina Lex, 2001. p. 248-249.

<sup>111</sup> Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. 5-е изд. доп. и перераб. Под ред. М. Ю. Тихомирова. Москва, 2001. с. 97.

<sup>112</sup> Ciobanu I. Unele considerații privind rolul, funcțiile și organizarea partidelor politice în societatea contemporană. În: Revista Moldovenească de drept internațional și relații internaționale, 2012, nr.4 (25), p. 144-151. ISSN 1857-1999.

<sup>113</sup> Muraru E., Răducanu T., Morari V., Gribincea V. Procedura și practica CEDO și alte tratate obligatorii pentru Republica Moldova. Drept comunitar. ed. a 2-a. Chișinău: S.n., 2009. p. 109.

<sup>114</sup> Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 8.

<sup>115</sup> Gionea V., Pavel N. Curs de drept constituțional. București: Holding Reporter, 1998. p. 153.

membrului.<sup>116</sup>

În această ordine de idei, dr. V. Zubco consideră că Legea nr. 294-XIV privind partidele și alte organizații social-politice din Republica Moldova, de fapt, se inspiră din Legea partidelor politice din România, deoarece statul român impune condiția înregistrării partidelor doar în cazul în care partidul ce pretinde a fi legitimat să aibă un anumit număr de membri la etapa inițială etc.<sup>117</sup>

Legea partidelor politice din RM prevede înregistrarea partidului politic, în baza următoarelor acte<sup>118</sup>:

- a) cererea de înregistrare;
- b) statutul partidului;
- c) programul partidului;
- e) declarația privind adresa juridică a partidului;
- f) dovada deschiderii contului bancar.

Conform prevederilor din Legea nr. 294-XVI privind partidele politice „fiecare partid politic se întemeiază și activează în baza statutului și programului propriu”, elaborarea și aprobarea acestora ținând de competența fiecărei formațiuni politice. Respectarea statutului partidului politic este obligatorie, iar în cazul necorespunderii programului și statutului acestora, partidele politice sunt obligate de a le modifica conform procedurii stabilite.<sup>119</sup>

În elaborarea programului, partidul politic este obligat să respecte „principiile fundamentale ale suveranității, integrității teritoriale a țării, valorilor democratice și ordinii de drept a Republicii Moldova”.<sup>120</sup>

Încă de la constituire, fiecare partid sau formațiune politică realizează un program propriu, pe baza căruia se declară sau este catalogat drept un partid de dreapta sau de stânga, de centru dreapta sau de centru stânga.<sup>121</sup>

***Partidele politice pot avea caracter național, iar organizarea și funcționarea partidelor regionale nu este prevăzută de legislația în vigoare în Republica Moldova, dar nici nu este interzisă. Deci, în condițiile când principiul teritorial de organizare a partidelor politice prevede că formațiunile politice se organizează după principiul de organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova pot apărea partide regionale.***

#### **Temeiurile juridice pentru suspendarea activității și dizolvarea partidelor politice**

Orice partid politic are dreptul de a activa doar în strictă concordanță cu legislația națională. Nerespectarea constituției și a altor acte normative presupune aplicarea unor restricții sau sancțiuni. În cazul partidelor politice se aplică procedura de suspendare sau dizolvare. Procedura de suspendare este o măsură tolerantă care permite reintrarea în drepturi din momentul conformării partidului politic legislației în vigoare.

Procedura de înregistrare a partidelor politice presupune, de asemenea, unele căi de a suspenda sau de a le dizolva, deși evident că în statele în care înregistrarea nu este obligatorie nu se prevede nici posibilitatea de constrângere a activității acestora. Prin analogie, suspendarea unui partid pentru o perioadă de 30 de zile, chiar fără ca decizia de suspendare să fie implementată, reprezintă o ingerință în libertatea de asociere a partidului datorită imposibilității partidului de a-și urmări scopurile politice pe perioada suspendării, riscului ca decizia să fi fost implementată și efectului descurajant al suspendării asupra partidului (dec. PPCD vs. Moldova, 22.03.2005).<sup>122</sup> Faptul că partidele politice activează în calitate de persoană juridică cu drepturi extinse, nu înseamnă că nu există modalități de limitare sau chiar de dizolvare a acestora.

<sup>116</sup> Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 8. alin. (1) lit. d)

<sup>117</sup> Zubco V. Dreptul de asociere în partide și alte organizații social-politice. În: Legea și viața, 1999, Nr. 1, p. 29-33.

<sup>118</sup> Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 8. alin. 1.

<sup>119</sup> Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 12 alin. (1), art. 18 alin. 2.

<sup>120</sup> Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 12 alin. (1), art. 3.

<sup>121</sup> Tănăsescu E.S., Diaconu Șt. Drept constituțional și instituții politice. Caiet de seminarii. București: All Beck, 2001. p. 74.

<sup>122</sup> Muraru E., Răducanu T., Morari V., Gribincea V. Procedura și practica CEDO și alte tratate obligatorii pentru Republica Moldova. Drept comunitar. ed. a 2-a. Chișinău: S.n., 2009. p. 109.

La fel și în literatura de specialitate sunt indicate două căi de constrângere ale activității partidelor politice: suspendarea și dizolvarea partidelor politice. Suspendarea partidelor politice este prevăzută în asemenea state precum: Republica Moldova, Federația Rusă, Spania, Letonia, Ungaria etc.

E necesar de menționat că suspendarea este o sancțiune specifică anumitor încălcări. De asemenea, durata suspendării poate să varieze în timp, însă, de regulă, suspendarea presupune durata de jumătate de an, ca excepție, este întâlnită o durată mai lungă. Aplicarea acestei constrângeri poate fi impusă având ca premise diverse încălcări comise de partidul politic, cum ar fi nerespectarea prevederilor constituționale, legislației naționale, statutului și programului; finanțarea din exterior; neprezentarea datelor financiare; perturbarea ordinii publice etc.

Consecințele aplicării suspendării, de asemenea, includ o diversitate largă de sancțiuni precum: interzicerea activității publice (miting, manifest, demonstrație), blocarea conturilor bancare, restrângerea dreptului de a participa la alegeri etc.

**Încetarea activității partidelor politice** – Încetarea activității partidelor politice poate fi voluntară, prin autodizolvare sau ordonată, pe calea dizolvării sancționare prin hotărârea Curții Supreme de Justiție sau prin declararea neconstituționalității formațiunii politice de către Curtea Constituțională.<sup>123</sup> Dizolvarea partidelor politice poate avea loc din următoarele motive: incompatibilitatea statului și programului partidului cu principiile fundamentale democratice, în caz de „pasivitate electorală”, scăderea numărului de membri sub limita indicată de lege, încălcări financiare etc.<sup>124</sup>

Curtea Constituțională este organul jurisdicțional suprem abilitat cu dreptul de a dizolva partidele politice. În acest sens, nici o instanță de judecată nu este în drept să decidă încetarea formațiunilor politice. Însă din experiența anterioară, cunoaștem cazuri grave de încălcare a Constituției prin încercarea de a delega definitiv și irevocabil Curții Supreme de Justiție dreptul de dizolvare a partidelor politice sau organizații social-politice. Astfel, Curtea Constituțională din Republica Moldova a emis o hotărâre în acest sens, declararea neconstituționalității.

Legislatorul deci a extins dreptul de dizolvare ca formă de sancționare a partidelor politice peste limitele constituționale strict delimitate.<sup>125</sup> Astfel, Parlamentul poate adopta legi privind „organizarea și funcționarea partidelor politice”, nu însă și dizolvarea sau suspendarea lor. Curtea Constituțională este instanța supremă în procedura de declarare a unui partid neconstituțional. Asemenea prevederi există și în legislația altor state, precum Polonia, Turcia, RFG, Ungaria, Bulgaria etc.

Comisia de la Veneția, de asemenea, recomandă ca interzicerea sau desființarea partidelor politice să fie rezervată doar Curții Constituționale sau unui alt organ judiciar adecvat.

Dizolvarea condiționează radierea din Registrul partidelor politice și duce la privarea de drepturi și privilegii care i se conferă în calitate de subiect al procesului electoral, sechestrarea bunurilor în folosul statului și ridicarea funcțiilor deținute de membri partidelor politice în cauză.

### **Literatură recomandată:**

1. Legea nr. 294 din 21.12.2007 **privind partidele politice**, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02.

2. Alexandru Arseni, Ion Creangă, Corneliu Gurin, Boris Negru, Pavel Barbălat, Mihai Cotorobai, Gheorghe Susarenco. **Constituția Republicii Moldova comentată articol cu articol**, Editura CIVITAS, Chișinău, 2000.

3. Bianca Selejan-Gutan. **Drept constituțional și instituții politice**, Editura Hamangiu, București, 2008.

4. Boris Negru, Nicolae Osmochescu, Andrei Smochină, Corneliu Gurin, Ion Creangă, Victor Popa, Sergiu Cobăneanu, Veaceslav Zaporozjan, Sergiu Țurcan, Valeria Șterbeț, Alexandru Armeanic, Dumitru Pulbere. **Constituția Republicii Moldova. Comentariu**, Editura Arc, Chișinău, 2012.

5. Daniel Mihai Dragnea, Eremia Mihail-Constantin. **Introducere în dreptul constituțional**,

<sup>123</sup> Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ed. IX. București: Lumina Lex, 2001. p. 311.

<sup>124</sup> Legea României nr. 14 din 09/01/2003, Legea partidelor politice. In: Monitorul Oficial, 2003, Pt. I, nr. 25 din 17.01. art. 46.

<sup>125</sup> Constituția Republicii Moldova. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1, 12.08.1994. art.41 alin. (4).

Editura Hamangiu, București, 2007.

6. Popa, Victor. **Tratat de drept constituțional și instituții politice**, Chișinău: ULIM, 2021.

**Recomandare metodică:** studenții vor studia și analiza Legea **privind partidele politice** și, cel puțin din trei surse bibliografice, unitățile de conținut din tema 9, pentru a putea să răspundă la întrebări.

**Întrebări pentru autoevaluare:**

- Definiți termenii „stat unitar” și „indivizibil” și explicați cum se reflectă aceste caracteristici în organizarea Republicii Moldova.
- Enumerați și descrieți simbolurile naționale ale Republicii Moldova.
- Explicați conceptul de „stat de drept” și identificați, cel puțin, trei trăsături principale ale acestuia. Cum se reflectă aceste trăsături în sistemul legal al Republicii Moldova?
- Care sunt trăsăturile principale ale statului democrat?

**Repere metodologice**

**Sarcină:** analizați hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, și a Legii nr.112 din 2 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere. Comentați și argumentați importanța pentru Republica Moldova a aspirației de a fi membru cu drepturi depline în cadrul Uniunii Europene.

**Recomandare metodică:** se va încuraja formularea argumentelor respectând structura argumentului: teza, explicația, dovada, concluzia.

**Practica Curții Constituționale**

*HOTĂRÂRE*

*PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII*

*Acordului de Asociere între Republica Moldova,*

*pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, și a Legii nr.112 din 2 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere*

La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 14 iulie 2014, în temeiul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, art. 25 lit. h) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 38 alin. (1) lit. h) din Codul jurisdicției constituționale, de către Frațiunea parlamentară a Partidului Comuniștilor din Republica Moldova, pentru controlul constituționalității Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, precum și a Legii nr.112 din 2 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere.

Autorii sesizării au pretins, în special, că prevederile contestate afectează suveranitatea, independența, neutralitatea, interesele economice și financiare ale Republicii Moldova, fiind contrare articolelor 1, 7, 8, 9 alin. (3), 11 și 126 din Constituție.

**ÎN FAPT**

Prin Legea nr.112 din 2 iulie 2014, Parlamentul a ratificat Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte.

Prin respectivul Acord, se instituie o Asociere între Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte.

Acordul de Asociere cuprinde șapte titluri, anexe și protocoale și se bazează pe două componente de bază: asocierea politică și integrarea graduală pe piața unică europeană.

Prin prevederile Acordului se creează un cadru de cooperare în domeniile politicii externe și de securitate, justiției, comerțului, libertății și securității sectorului economic.

**1. Argumentele autorilor sesizării**

42. Potrivit autorilor sesizării, prevederile Acordului de Asociere sunt contrare prevederilor constituționale, iar în procesul de negociere a acestuia era necesar să se pornească de la principiul suveranității.

43. În sesizare se menționează că prin negocieri defectuoase cu referire la suveranitatea și independența statală se recunoaște primatul dreptului european și aplicabilitatea directă a acestuia.

44. Astfel, în viziunea autorilor sesizării, toate principiile UE, în particular cel al subsidiarității, vor trebui transpuse în legislația moldovenească.

45. Cu referire la un șir de prevederi ale acordului, în domeniul importului și exportului cu UE, proprietății intelectuale, autorii susțin că obligativitatea Republicii Moldova de a asigura pe teritoriul său efectuarea de către organele UE a controalelor și inspecțiilor, cu scopul de a proteja interesele financiare ale UE, aduce atingere art. 9 alin. (3) și art. 126 din Constituția Republicii Moldova.

46. La fel, autorii sesizării califică Consiliul de Asociere și Comitetul de Asociere ca organe supranaționale, care vor supraveghea și monitoriza implementarea Acordului în lipsa unor reglementări privind obligativitatea participării permanente a reprezentanților Moldovei.

#### **Argumentele autorităților**

47. În opinia prezentată de Președintele Republicii Moldova se menționează că normele de drept internațional constituie reguli de conduită obligatorie, stabilind drepturile și obligațiile statelor în relațiile pe care le reglementează. Inserarea unui tratat internațional în ordinea juridică internă prezumă corespunderea acestuia cu Constituția, fapt care nu mai poate fi contestat, iar acțiunea internă a unui tratat internațional este determinată de valabilitatea sa în raport cunormele internaționale.

48. Șeful statului susține că dezvoltarea și codificarea dreptului internațional, promovarea reglementării relațiilor dintre state impun astăzi, mai mult ca oricând, respectarea de către toate statele a obligațiilor internaționale asumate în conformitate cu principiul *pacta sunt servanda*.

49. Parlamentul, în opinia prezentată, susține că factorul conlucrării Republicii Moldova în cadrul acestui Acord cu statele membre ale Uniunii Europene nu modifică regimul politic din țară, nu restrânge dreptul poporului la expresie, la luarea deciziilor politice prin alegeri libere etc., ci din contra, apropierea Republicii Moldova de modelul european de integrare dezvoltă capacitățile externe și interdependente ale suveranității naționale, în sensul întăririi capacității de a reglementa chestiuni economico-politice de o manieră mai eficientă.

50. La fel, Parlamentul menționează că prin integrarea în dreptul intern a acquis-ului comunitar nu se aduce atingere în nici un fel suveranității și independenței statale, fiind o aplicare a dispozițiilor art.8 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia Republica Moldova se obligă să respecte tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

51. În opinia prezentată de Guvern se reține că, potrivit art.1 din Acordul de Asociere, Acordul de Asociere nu are ca obiectiv aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană și nu implică cedarea de drepturi suverane în favoarea instituțiilor europene, ci doar presupune o asociere politică și o integrare economică cu Uniunea Europeană.

52. În cadrul ședinței publice, reprezentantul Guvernului, dl Vladimir Grosu, a menționat că suveranitatea se exercită în conformitate cu regulile de drept internațional.

53. Cu referire la problema transnistreană, reprezentantul Guvernului a menționat că prin antrenarea Uniunii Europene și a altor actori internaționali în procesul de negocieri pentru soluționarea conflictului transnistrean Republica Moldova nu face altceva decât să-și exercite suveranitatea.

54. Catedra de drept internațional și drept al relațiilor economice externe a Universității de Stat din Moldova susține că Acordul de Asociere nu reprezintă un acord de aderare la UE, civine să instituie o asociație politică și de integrare economică cu Uniunea Europeană. Potrivit art.3 alin.(2) lit. g) din Acordul de Asociere, ca obiectiv al dialogului politic este respectarea și promovarea principiilor suveranității și integrității teritoriale, a inviolabilității frontierelor și a independenței Republicii Moldova.

#### **Aprecierea curții:**

Suveranitatea exprimă dreptul exclusiv și inalienabil al statului de a-și stabili și realiza de sine stătător politica sa internă și externă, de a-și exercita funcțiile, de a realiza măsurile practice de organizare a vieții sociale interne și a relațiilor sale externe pe baza respectării suveranității altor state, a principiilor și normelor de drept internaționale acceptate prin acordul său de voință.

Curtea menționează că trăsăturile statului, și anume, caracterul său suveran și independent, unitar și indivizibil, sunt esențiale pentru definirea Republicii Moldova în cadrul democrației constituționale.



Suveranitatea, fiind un atribut al statului, în relațiile cu alte state, este strâns legată de independență.

Pe plan internațional nu poate exista o suveranitate absolută, întrucât statul național este un element în sistemul internațional. Suveranitatea constituțională a Republicii Moldova nu denotă funcționarea în vid a statului, ci se manifestă pe plan extern prin stabilirea unor raporturi de colaborare cu alte state și entități internaționale. În principal, aceste raporturi se stabilesc în baza unor tratate internaționale.

Curtea reține că înțelegerea suveranității ca o putere absolută și nerestricționată ar echivala cu izolarea unui stat pe plan internațional. Delegarea anumitor competențe unor organizații internaționale, guvernate prin forța legilor, nu condiționează pierderea elementelor tradiționale constitutive ale statului.

Transferul unor competențe ale statului, transfer care decurge din libera voință a statului suveran și care permite exercitarea competențelor în continuare cu participarea statului suveran, într-o manieră convenită dinainte și susceptibilă de control, nu este o slăbire conceptuală a suveranității statului, dar poate, *a contrario*, să conducă la consolidarea sa în cadrul acțiunilor comune integrate.

Curtea reține că dreptul statului de a-și asuma angajamente internaționale este un element al suveranității statului. Delegarea anumitor competențe instituțiilor internaționale prin încheierea unor tratate nu antrenează renunțarea la suveranitate. Aceste tratate reprezintă convenții, prin care deținătorul de suveranitate delegă anumite competențe spre o altă autoritate.

În relațiile internaționale ale statelor și ale organizațiilor internaționale, acestea din urmă sunt instituțiile, în cadrul cărora statele își unesc suveranitățile și resursele pentru a soluționa probleme comune și pentru a găsi soluții comune reciproc acceptabile, acționând astfel în favoarea intereselor lor naționale.

**Respectarea obligațiilor internaționale asumate prin propria voință este o tradiție juridică și un principiu constituțional, ca parte inseparabilă a unui stat de drept.**

Prin urmare, prin ratificarea și implementarea Acordului de Asociere, Republica Moldova, pe de o parte, și statele membre ale Uniunii Europene, pe de altă parte, vor împărtăși, în mod special, valorile și principiile comune, cum sunt democrația și statul de drept, respectul pentru drepturile omului, buna guvernare, economia de piață și dezvoltarea durabilă.

În temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 60, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

#### **HOTĂRĂȘTE:**

- Respinge sesizarea Frațiunii parlamentare a Partidului Comuniștilor din Republica Moldova pentru controlul constituționalității Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, și a Legii nr.112 din 2 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere.

- Recunoaște *constituționale* prevederile Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. A recunoscut *constituțională* Legea nr.112 din 2 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte.

## TEMA 10 SISTEMUL ELECTORAL

### Unități de conținut:

1. Noțiunea de sistem electoral
2. Principiile realizării dreptului electoral
3. Condițiile exercitării drepturilor electorale
4. Sistemul electoral majoritar
5. Sistemul electoral al reprezentării proporționale de listă
6. Referendumul național și local
7. Organele responsabile de organizarea și desfășurarea alegerilor în Republica Moldova
8. Desemnarea și înregistrarea candidaților electorali
9. Campania electorală
10. Desfășurarea alegerilor
11. Stabilirea rezultatelor alegerilor parlamentare
12. Votarea repetată. Alegerile noi
13. Atribuirea mandatelor parlamentare

### Obiective de referință:

- să enumere principalele caracteristici ale sistemelor electorale majoritare și proporționale;
- să caracterizeze principiile care guvernează exercitarea dreptului de vot în Republica Moldova;
- să descrie conceptul de circumscripții electorale și rolul secțiilor de votare în alegerile parlamentare;
- să caracterizeze procesul de formare a listelor electorale și desemnarea candidaților în cadrul alegerilor parlamentare;
- să explice procesul de numărare a voturilor și cum sunt totalizate rezultatele în alegerile parlamentare;
- să definească termenul de „sistem electoral” și să identifice tipurile principale de sisteme electorale utilizate în lume;
- să identifice și să analizeze condițiile și cerințele necesare pentru exercitarea drepturilor electorale într-un sistem democratic;
- să descrie caracteristicile principale ale sistemului electoral majoritar și să identifice avantajele și dezavantajele acestuia;
- să explice conceptul de referendum și evidențiază diferențele între referendumul național și cel local;
- să analizeze aspectele cheie ale unei campanii electorale, inclusiv regulile și restricțiile care guvernează comportamentul candidaților;
- să descrie procedurile și criteriile pentru atribuirea mandatelor parlamentare în conformitate cu rezultatele alegerilor.

### Termeni și noțiuni de bază:

Unul din elementele de bază a unei democrații consolidate sunt alegerile libere și realizarea dreptului fundamental al cetățenilor de a alege și de a fi aleși.

În regimurile constituționale contemporane, se practică, în principal două tipuri de sisteme electorale, diferite prin modul de atribuire a mandatelor: sistemul majoritar și sistemul reprezentării proporționale. Pe lângă acestea, evoluția sistemelor constituționale și necesități de ordin practic au condus la apariția unor sisteme considerate mixte, pentru că îmbină elemente de la cele două sisteme considerate clasice.

Comisia de la Veneția, OSCE/ODIHR opinează clar: „alegerea sistemului electoral este dreptul suveran al fiecărei țări; procesul de adoptare unui sistem electoral se va realiza prin intermediul unui dialog deschis și inclusiv cu participarea tuturor forțelor politice”.

Dicționarul „The Free Dictionary” oferă o definiție- destul de largă a noțiunii de sistem electoral, și anume: „un sistem juridic pentru alegere democratică”<sup>126</sup>.

<sup>126</sup> <http://www.thefreedictionary.com/electoral+system>

Encyclopedia Britannica oferă o definiție mai îngustă: „metodă și reguli de numărare a voturilor pentru a determina rezultatul alegerilor”<sup>127</sup>.

Institutul de Democrație și Asistență Electorală susține că, „sistemele electorale transformă voturile exprimate la alegerile generale în mandatele câștigate de partide și candidați”. Alegerile sunt baza democrației moderne și reprezentative. Când spunem că alegerile sunt baza democrației, facem trimitere la alegeri democratice și neviciate.

Potrivit autorilor Reeve Andrew și Alan Ware, ”Sistemele electorale nu sunt simple detalii, ci factori cheie de cauzalitate în determinarea rezultatelor. Ele acționează direct, astfel încât cei care sunt aleși în cadrul unui sistem pot să nu fie aleși în cadrul unui alt sistem”.

*Sistem electoral proporțional* – votul în baza listelor de partid, PR-listă de partid blocate/închise/deschise, în cadrul unei singure circumscripții naționale sau în cadrul multiplelor circumscripții regionale cu listele adaptate pentru fiecare circumscripție.

*Sistem electoral majoritar* – votul uninominal (un candidat câștigător) sau plurinomial (câțiva candidați câștigători, se mai numește plural) într-o circumscripție, produce majoritatea clară (50%+1).

- *Sistem electoral mixt* – votul simultan, în cel puțin 2 sisteme electorale: majoritar și proporțional, există

- *Sistem mixt majoritar paralel și sistemul mixt proporțional*.

*Sistem electoral Mixt Membru Proporțional* – sistem electoral mixt (componenta majoritară plus componenta proporțională), inițial se votează majoritar un candidat câștigător sau câțiva candidați câștigători (de regulă pentru a completa 50% și mai mult din locuri legislative), în funcție de procentul acumulat pe listele de partid, se alocă proporțional locurile majoritare (de regulă cu condiția trecerii de pragul electoral în baza sistemului majoritar, de la 4% sau 3 deputați aleși).

*Sistem electoral Mixt Membru Majoritar* – versiunea inițială germană a sistemului electoral mixt (componenta majoritară plus componenta proporțională), inițial se votează un candidat câștigător, în funcție de procentul acumulat pe circumscripțiile electorale, se alocă proporțional locurile pe listele de partid (de regulă cu condiția trecerii de pragul electoral în baza sistemului majoritar, de la 4% sau 3- 5% deputați aleși).

*Sistem vot transferabil* – sistem electoral proporțional plurinomial (se specifică numărul de aleși) preferențial într-un singur tur de vot dar posibil câteva runde de recalculă, câștigătorii care depășesc o cotă de acumulare a preferinței 1 (se specifică) sunt aleși, în caz contrar, este eliminat codașul, preferințele 2 sunt recalculate celor rămași, se repetă în cazul egalității votului, dacă este necesar,

*Sistem vot non-transferabil* – sistem electoral proporțional plurinomial (se specifică numărul de aleși) non-preferențial, într-un singur tur de vot, câștigătorii acumulează cele mai multe voturi,

*Sistem în 2 tururi* – sistem electoral majoritar uninominal câștigătorul acumulează o cotă specificată (de regula 50%+1, dar în unele țări poate fi 30%), dacă este necesar se organizează turul doi cu participarea a doi candidați rămași în cursă.

La momentele descrierii listelor de alegeri, am folosit termeni, după cum urmează: *lista blocată* – ordinea membrilor pe lista este determinată de partid, votul se acordă listei în întregime; *lista închisă* – votul se acordă unui candidat de pe listă partidului și respectiv partidului, votul modifică ordinea listei; *lista deschisă (flexibilă)*, *inclusiv parțial (locuri de aur)* – votul se acordă fie că membrului inclus de pe listă partidului, fie că înscrie și votează un alt membru, modificând ordinea de pe listă, în ultimele 2 cazuri partidul poate constitui top câteva locuri care rămân nemodificate.

#### **Literatură recomandată:**

1. Codul electoral al Republicii Moldova nr. 325 din 08.12.2022, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 426-427 din 23.12.2022.

2. Arend Lijphart. **Sisteme electorale și sisteme de partide: un studiu despre douăzeci și șapte de democrații: 1945-1990**, Editura CA Publishing, Cluj-Napoca, 2010.

3. Cristian Ionescu, **Drept constituțional și instituții politice**, Editura Lumina Lex, București, 2001, vol. I-II.

4. Dan Claudiu Dănișor. **Drept constituțional și instituții politice**, Editura C.H. Beck,

<sup>127</sup><https://global.britannica.com/topic/electoral-system>

București, 2007.

5. Daniel M. Dragnea, Eremia Mihail-Constantin. **Introducere în dreptul constituțional**, Editura Hamangiu, București, 2007.

6. I. Tăbârță. **Scimbarea sistemului electoral al Republicii Moldova - impactul asupra sistemului politic moldovenesc**, Chișinău: IDIS Viitorul, 2017.

7. M. Makken., A. Sorescu. **Proiectarea sistemului electoral în Republica Moldova**, Chișinău: Asociația Promo-Lex, 2017.

8. L. Fl. Ușvat. **Referendumul**. Editura: Universul Juridic, 2012.

**Recomandare metodică:** studenții vor studia și analiza Codul electoral al Republicii Moldova și, cel puțin din trei surse bibliografice, unitățile de conținut din tema 10, pentru a putea să răspundă la întrebări.

#### **Întrebări pentru autoevaluare:**

- Enumerați principalele caracteristici ale sistemelor electorale majoritare și proporționale.  
- Descrieți conceptul de circumscripții electorale și rolul secțiilor de votare în alegerile parlamentare.

- Ce înseamnă termenul de „sistem electoral” și de ce este important în contextul proceselor democratice?

- Ce condiții și cerințe trebuie îndeplinite pentru a putea exercita drepturile electorale?

- Care sunt caracteristicile sistemului electoral majoritar?

- Care este diferența cheie între referendumul național și cel local?

- Cine sunt principalii actori responsabili de organizarea alegerilor în Republica Moldova?

- Care sunt limitele și regulile care guvernează campania electorală?

- În ce circumstanțe se organizează votarea repetată sau alegeri noi?

- Cum se atribuie mandatelor parlamentare în funcție de rezultatele alegerilor?

#### **Repere metodologice**

**Sarcină:** analizați hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 29<sup>1</sup> alin. (3) din Codul electoral. Comentați și argumentați opinia cu privire la faptul că jumătate dintre scrutinele parlamentare organizate în Republicii Moldova au avut caracter anticipat.

**Recomandare metodică:** se va încuraja formularea argumentelor respectând structura argumentului: teza, explicația, dovada, concluzia.

## **PROCEDURA**

### **Practica Curții Constituționale:**

#### *HOTĂRÂRE*

#### *PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII*

#### *unor prevederi ale articolului 29<sup>1</sup> alin. (3) din Codul electoral*

La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 1 aprilie 2015, în temeiul articolului 135 alin.(1) lit. a) din Constituție, articolului 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolelor 38 alin. (1) lit. g) și 39 din Codul jurisdicției constituționale, de deputații în Parlament, dna Alla Dolință și dl Vasile Bolea, pentru controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 29<sup>1</sup> alin.(3) din Codul electoral.

Autorii sesizării au pretins că prevederile articolului 29<sup>1</sup> alin.(3) din Codul electoral, care condiționează deschiderea secțiilor de votare suplimentare peste hotare de înregistrarea prealabilă a cetățenilor aflați în străinătate, contravin articolelor 1, 4, 5, 7, 38, 41 și 54 din Constituția Republicii Moldova, precum și art.3 din Protocolul adițional la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

#### **ÎN FAPT**

La 18 iunie 2010 Parlamentul a adoptat Legea nr.119, prin care a operat unele modificări în Codul electoral, *inter alia*, acesta a fost completat cu articolul 29<sup>1</sup>.

Astfel, prevederile art.29<sup>1</sup> din Codul electoral stabilesc că în cazul alegerilor parlamentare și al referendumului republican, pe lângă misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova se organizează una sau mai multe secții de votare pentru alegătorii care se află în străinătate la data alegerilor.

Totodată, în afară de secțiile de votare deschise pe lângă misiunile diplomatice, vor fi organizate, cu acordul autorităților competente ale țării respective, secții de votare și în alte localități. Organizarea acestor secții de votare se stabilește de Comisia Electorală Centrală, la propunerea Guvernului, în colaborare cu Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene și cu alte autorități ale administrației publice centrale, în baza înregistrării prealabile a cetățenilor aflați în străinătate. Regulamentul privind înregistrarea prealabilă se aprobă de Comisia Electorală Centrală.

#### **A. FONDUL CAUZEI**

##### **I. Pretinsa încălcare a articolului 38 din Constituție**

Autorii sesizării pretind, în special, că prevederile contestate încalcă prevederile articolului 38 alin.(2) din Constituție, potrivit căruia:

„[...]”

(2) Cetățenii Republicii Moldova au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv, excepție făcând cei puși sub interdicție în modul stabilit de lege.

[...]”

##### **Argumentele autorilor sesizării**

În opinia autorilor sesizării, prin organizarea secțiilor de votare în străinătate în baza înregistrării prealabile a cetățenilor, nu se asigură dreptul de vot al tuturor cetățenilor aflați peste hotarele țării, conform art. 38 alin. (2) din Constituție.

De asemenea, autorii sesizării au menționat că prevederile art.29<sup>1</sup> alin.(3) cuprind norme discreționare pentru autorități de a deschide secții de votare în străinătate.

##### **Argumentele autorităților**

Parlamentul, în opinia sa scrisă, a menționat că înregistrarea prealabilă a alegătorilor aflați peste hotare nu constituie o restrângere de exercitare a dreptului de vot, ci o modalitate organizatorică, aplicată de către autoritățile Republicii Moldova, întru asigurarea exercitării dreptului de vot prin deschiderea secțiilor de votare suplimentare în alte localități decât cele de pe lângă misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova, cu acordul autorităților competente ale țărilor respective, în cazul în care cetățenii Republicii Moldova o cer. Statul Republica Moldova, prin înregistrarea prealabilă a alegătorilor aflați peste hotare, stabilită la art.29<sup>1</sup> alin.(3) din Codul electoral, aspiră să extindă reprezentativitatea și creeze condiții ca la exercițiul electoral să poată participa toți cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot, indiferent de locul unde aceștia se află, cu condiția că aceștia se regăsesc compact pe un anumit teritoriu, iar organizarea secției de votare suplimentare în localitatea respectivă justifică cheltuielile pe care statul urmează să le suporte.

Președintele Republicii Moldova, în opinia scrisă, a menționat că prevederile contestate nu condiționează dreptul de vot al cetățenilor moldoveni în străinătate de înregistrarea prealabilă, nu îl privează pe alegător de dreptul de a vota la o altă secție de votare peste hotarele țării sau chiar în Republica Moldova, fiind inclus în lista suplimentară. Această înregistrare este necesară doar pentru adoptarea deciziei privind deschiderea secțiilor de vot.

Astfel, chiar dacă Comisia Electorală Centrală, la deschiderea secțiilor de votare în străinătate, se ghidează, în principiu, doar de înregistrarea prealabilă a cetățenilor, fără a ține cont și de alte criterii, această înregistrare nu poate fi privită ca o limitare sau o îngrădire a art. 38 din Constituție.

Președintele Republicii Moldova consideră că prevederile contestate nu aduc atingere substanței drepturilor electorale, nu încalcă dreptul persoanei de a participa la scrutin, nu anihilează libera exprimare a voinței alegătorilor, ci doar condiționează deschiderea secțiilor de votare peste hotarele țării de înregistrarea prealabilă a cetățenilor moldoveni în străinătate. Or', prevederile contestate doar reglementează procedura de organizare a votului în străinătate.

Guvernul, în opinia sa scrisă, consideră că condiția înregistrării prealabile nu ar fi de natură să depășească marja de apreciere recunoscută statelor în materie electorală, ea urmărește un scop legitim

– stabilirea numărului estimativ al alegătorilor aflați peste hotare în vederea facilitării exercitării dreptului de vot prin constituirea secțiilor de vot suplimentare în străinătate, întocmirea listei electorale a cetățenilor care vor vota în raza secției de votare respective, precum și stabilirea numărului estimativ al buletinelor de vot care vor fi distribuite secțiilor de votare din străinătate.

Guvernul menționează că de organizarea și activitatea secțiilor și birourilor de votare depinde calitatea sistemului de vot, precum și respectarea procedurilor electorale. Astfel, condiția înregistrării prealabile nu constituie o restricție arbitrară a exercitării dreptului de vot, incompatibilă cu dispozițiile art.3 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și art. 38 și 41 din Constituție.

Comisia Electorală Centrală, în opinia scrisă, a menționat că instituția înregistrării prealabile reprezintă un instrument pentru determinarea localităților suplimentare în care alegătorii Republicii Moldova se vor afla compact în ziua alegerilor parlamentare sau referendumului republican.

### **Aprecierea Curții**

Voința poporului constituie baza puterii de stat, acesta exprimându-se prin alegeri libere, care au loc în mod periodic, prin sufragiu universal, egal, direct secret și liber exprimat. Realizarea în practică a dreptului de vot al cetățenilor are loc prin participarea la alegerile în Parlament, în autoritățile administrației publice locale, precum și la referendumuri.

Fiind caracteristice unui stat de drept, **alegerile și referendumul sunt instrumente prin excelență ale democrației directe**, în care alegătorii își exprimă opțiunea.

Unul din elementele esențiale ale statului de drept, în general, și ale sistemului electoral, în special, îl constituie dreptul de vot. Cu toate acestea, **dreptul de vot nu face parte din categoria drepturilor absolute**.

Curtea Europeană în jurisprudența sa a reținut că dreptul la alegeri libere, consacrat în art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană, nu este absolut, fiind loc pentru limitări implicite, statelor contractante urmând să li se acorde o marjă de apreciere în domeniu.

Parlamentul, fiind organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului, prin competența exclusivă atribuită de Constituție, reglementează prin lege organică sistemul electoral. În exercițiul atribuțiilor de legiferare, reglementate de dispozițiile art.72 din Constituție, Parlamentul este în drept să adopte, să modifice și să abroge normele referitoare la sistemul electoral. Deși Parlamentul are dreptul constituțional de a reglementa prin lege organică sistemul electoral, acesta nu poate excede spiritului și literei Constituției.

În vederea asigurării exercitării dreptului de vot de către toți cetățenii, art. 2 alin. (3) din Codul electoral stabilește că cetățenii Republicii Moldova care domiciliază în afara țării beneficiază de drepturi electorale depline. Misiunile diplomatice și oficiile consulare sunt obligate să creeze condiții pentru ca cetățenii să-și exercite liber drepturile electorale.

Codul bunelor practici în materie electorală din 2002 al Comisiei de la Veneția stabilește că reședința poate condiționa exercitarea dreptului de vot. În același timp, Codul stabilește că dreptul de a alege și de a fi ales **poate fi acordat** cetățenilor care domiciliază în afara țării.

Organizarea secțiilor de votare în străinătate, suplimentar la cele care funcționează pe lângă misiunile diplomatice asupra cărora se extinde jurisdicția Republicii Moldova, poate avea loc *în baza înregistrării prealabile a cetățenilor aflați în străinătate și cu acordul autorităților competente ale țării respective*.

La stabilirea condiției de înregistrare prealabilă a cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot aflați în străinătate, statul urmărește mai multe obiective legitime, cum ar fi: stabilirea numărului estimativ al alegătorilor aflați peste hotare, în vederea constituirii secțiilor de votare suplimentare în străinătate; întocmirea listei electorale a cetățenilor, care vor vota în raza secției de votare respective, precum și stabilirea numărului estimativ al buletinelor de vot ce vor fi distribuite secțiilor de votare respective.

**Înregistrarea prealabilă nu este obligatorie.** Cetățenii care, din diferite motive, nu se înregistrează în prealabil, **își pot exercita dreptul de vot**, prezentându-se în ziua alegerilor la orice secție de votare constituită în afara țării, în condițiile stabilite de Regulamentul cu privire la votarea cetățenilor Republicii Moldova aflați peste hotarele țării, aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr.3375 din 27 iulie 2010. Aceștia vor fi înscrși în listele electorale suplimentare.

**Astfel, lipsa înregistrării prealabile nu restricționează dreptul de vot. Înregistrarea constituie un criteriu determinant pentru autoritățile responsabile de organizarea procesului electoral, și nu pentru alegători.**

Această condiție nu aduce atingere substanței drepturilor electorale, nu încalcă dreptul de vot al persoanei, nu anihilează libera exprimare a voinței poporului în alegerea corpului legislativ sau la referendumuri. Prevederile contestate doar reglementează procedura în baza căreia se pot deschide secții de votare suplimentare.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție și 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolelor 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

#### **H O T Ă R Ă Ș T E:**

1. *Se respinge sesizarea deputaților în Parlament Alla Dolință și Vasile Bolea.*
2. *Se recunoaște constituțional textul „în baza înregistrării prealabile a cetățenilor aflați în străinătate. Regulamentul privind înregistrarea prealabilă se aprobă de Comisia Electorală Centrală.” din articolul 29<sup>1</sup> alineatul (3) al Codului electoral.*

## TEMA 11 DREPTUL PARLAMENTAR

### Unități de conținut:

1. Noțiunea de drept parlamentar. Principiile dreptului parlamentar
2. Sursele dreptului parlamentar
3. Tipurile parlamentelor
4. Mandatul parlamentar. Natura juridică a mandatului de parlamentar
5. Statutul juridic al deputatului
6. Structura, organizarea și funcționarea parlamentului
7. Structura parlamentului Republicii Moldova
8. Funcțiile parlamentului
9. Actele parlamentului
10. Procedura legislativă ordinară. Procedura legislativă complementară – reexaminarea
11. Procedura excepțională de substituie – delegarea legislativă

### Obiective de referință:

- să definească termenul de „drept parlamentar” și să explice importanța sa în cadrul sistemului juridic;
- să identifice și să analizeze sursele principale ale dreptului parlamentar;
- să definească conceptul de „mandat parlamentar” și să explice natura sa juridică;
- să analizeze statutul juridic al deputatului în cadrul sistemului parlamentar;
- să identifice și să descrie structura specifică a parlamentului în Republica Moldova;
- să enumere tipurile de acte legislative adoptate de parlament.

### Termeni și noțiuni de bază:

**Locul și rolul parlamentului în cadrul autorităților publice în stat** – Parlamentul este un organ reprezentativ, al cărui funcție principală în sistemul de separație a puterilor constă în exercitarea puterii legislative. Cuvântul „parlament” provine din limba franceză „parler” ceea ce înseamnă „a vorbi, a expune opinia”<sup>128</sup>.

În doctrina dreptului constituțional se consideră că baștina parlamentului este Anglia<sup>129</sup>.

După cum menționa prof. I. Muraru și S. Tănăsescu apariția parlamentului, ca instituție politico-juridică fundamentală într-o societate organizată în stat, a fost de fapt o reacție firească împotriva despotismului și tiraniei specifice absolutismului feudal. Apariția parlamentului trebuie considerată ca exprimând cerința umană de participare la facerea legilor, participare care este, de fapt, prima dintre legile democrației. În același timp, sunt autori care consideră că “este totuși inexact să se spună că Marea Britanie este mama parlamentului; Islanda are drepturi de anterioritate și Polonia – pretenții de simultanietate. Dar este adevărat că ea a servit de model și că anglomania observatorilor continentali nu este fără fundament”<sup>130</sup>.

Astfel, delegarea puterii de către popor unor reprezentanți aleși de el a apărut ca o necesitate inevitabilă. În reprezentare își află geneza sa parlamentul în calitate de corp reprezentativ împuternicit să exercite puterea ca expresie a voinței poporului.

O dată cu apariția Parlamentului a apărut și noțiunea de reprezentare ca mijloc de exercitare a puterii, și de aici și noțiunea de regim reprezentativ, definit ca formă de exercitare indirectă a suveranității de către popor prin intermediul reprezentanților săi aleși ca ansamblu de autorități publice investite cu acest drept.

Parlamentul este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

În opinia prof. I. Rusu, Parlamentul se înfățișează în contrapondere față de Guvern, constituind

<sup>128</sup> Cârnaț T. Drept Constituțional. Chișinău: Print-Caro, 2010. p. 387.

<sup>129</sup> Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Chișinău: S.n., 2004. p. 321-322. Apud Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ed. 13. Vol. II. București: C.H. BECK, 2009. p. 151.

<sup>130</sup> Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ed. 13. Vol. II. București: C.H. BECK, 2009. p. 151.



totodată și autoritate de directivare și control asupra activității executive<sup>131</sup>.

Parlamentul este compus din 101 deputați.

**Funcțiile și atribuțiile parlamentului** – În îndeplinirea atribuțiilor specifice, a exercitării suveranității naționale la cel mai înalt nivel, Parlamentul îndeplinește funcții deosebit de importante care pot fi clasificate, potrivit conținutului acestora în<sup>132</sup>:

- 1) Funcția legislativă (adoptarea legilor);
- 2) Stabilirea direcțiilor principale ale activității social-economice, culturale, statale și juridice;
- 3) Alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități statale;
- 4) Controlul parlamentar;
- 5) Conducerea în politică externă;
- 6) Organizarea și funcționarea proprie.

### **Funcția legislativă**

Funcția legislativă, în opinia dr. Cr. Ionescu, este cea mai importantă funcție a Parlamentului. În acest sens, legea supremă a RM stipulează expres că *Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului*.

În conformitate cu prevederile art. 66 lit. a) c) Constituției RM, Parlamentul adoptă legi, hotărâri și moțiuni; c) interpretează legile și asigură unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării;

### **Stabilirea direcțiilor principale ale activității social-economice, culturale, statale și juridice**

Parlamentul decide cele mai importante domenii ale activității social-economice, culturale:

- adoptă bugetul de stat;
- aprobă programul Guvernului;
- aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului;
- aprobă doctrina militară a statului;
- exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție;
- ratifică, denunță, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova;
- aprobă bugetul statului și exercită controlul asupra lui;
- exercită controlul asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine;
- alege și numește persoane oficiale de stat, în cazurile prevăzute de lege;
- aprobă ordinele și medaliile Republicii Moldova;
- declară mobilizarea parțială sau generală;
- declară starea de urgență, de asediu și de război;
- inițiază cercetarea și audierea oricăror chestiuni ce se referă la interesele societății;
- suspendă activitatea organelor administrației publice locale, în cazurile prevăzute de lege;
- adoptă acte privind amnistia;
- îndeplinește alte atribuții, stabilite prin Constituție și legi.

### **Alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități statale**

Potrivit Constituției, Parlamentul RM are următoarele atribuții:

- poate demite din funcție Președintele RM (art. 89 alin. 1,2);
- acordă vot de încredere asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului (art. 98 alin. 2,4);
- exprimă vot de neîncredere Guvernului prin adoptarea moțiunii de cenzură (art. 106);
- numește directorul Serviciului de Informații și Securitate<sup>133</sup>;
- alege Consiliul Superior al Magistraturii<sup>134</sup>;

<sup>131</sup> Rusu I. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2001. p. 415.

<sup>132</sup> Ionescu Cr. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2001. p. 291.

<sup>133</sup> Legea Republicii Moldova nr. 753 privind Serviciul de Informații și Securitate din 23 decembrie 1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 156, art. 13 alin. 1.

<sup>134</sup> Legea Republicii Moldova nr. 947 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii din 19 iulie 1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 186-188, art. 3.

- numește 2 judecători ai Curții Constituționale<sup>135</sup>;
- numește avocații parlamentari<sup>136</sup>.

### **Controlul parlamentar**

Parlamentul nu numai elaborează legi, dar și controlează modul cum acestea sunt respectate și aplicate.

Dr. Cristian Ionescu propune următoarele forme ale controlului parlamentar<sup>137</sup>:

- controlul exercitat prin dări de seamă, mesaje, rapoarte și programe;
- controlul exercitat prin comisiile parlamentare;
- controlul exercitat prin întrebări și interpelări;
- exercitarea dreptului deputaților și senatorilor de a cere și obține informațiile necesare;
- controlul exercitat prin rezolvarea petițiilor cetățenilor;
- controlul exercitat prin Avocatul Poporului.

### **Conducerea în politică externă**

Potrivit Constituției, Parlamentul Republicii Moldova are următoarele atribuții în domeniul politicii externe:

- aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului;
- aprobă doctrina militară a statului;
- ratifică, denunță, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica

Moldova;

- exercită controlul asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine;

- declară starea de urgență, de asediu și de război;

**Organizarea și funcționarea proprie** presupune: adoptarea regulamentului de funcționare a Parlamentului RM<sup>138</sup>, alegerea organelor interne, stabilirea bugetului propriu, atribuții privind statutul deputatului<sup>139</sup>.

**Mandatul parlamentului.** Art. 63 din Constituție fixează pentru Parlament termenul de 4 ani în care acesta își realizează funcțiile.

Nu există un etalon prin care poate fi stabilită durata mandatului parlamentar, deoarece practica internațională la acest capitol este foarte variată, începând cu termenul de 2 ani și terminând cu 9 ani. Evident, termenul fixat pentru activitatea parlamentului nu poate fi stabilit arbitrar, trebuie luați în considerație mai mulți factori. În primul rând, este necesar să se înțeleagă că succesiunea, rotația, este obligatorie, altfel puterea va fi monopolizată și îndepărtată de popor, iar prin intermediul alegerilor periodice se va obține o participare cât mai largă a cetățenilor la conducerea statului în calitate de reprezentanți ai poporului.

Apoi, este necesar să se țină cont că termenul de activitate al parlamentului trebuie să fie rezonabil, nici prea scurt, căci nu-i va permite realizarea efectivă a unui plan de guvernare, și nici prea mare – să nu permită abuzuri din partea unor înalți funcționari publici și să nu facă anevoioasă lichidarea unor consecințe negative în urma unei guvernări nereușite.

În general, termenul cel mai reușit se consideră 4 sau 5 ani.

În ceea ce privește începutul mandatului, Constituția, prin art. 69, stabilește că deputații intră în exercițiul mandatului sub condiția validării. Art. 67 din Constituția României prevede că deputații și senatorii intră în exercițiul mandatului la data întrunirii legale a Camerei din care fac parte, sub condiția validării.

Aici vom menționa o problemă destul de importantă privind momentul începerii mandatului. Articolele menționate vorbesc nu de începerea mandatului, ci de momentul intrării în exercițiul

<sup>135</sup> Legea nr. 317-XIII cu privire la Curtea Constituțională din 13 decembrie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8/86 din 07.02.1995, art. 6 alin. 2.

<sup>136</sup> Legea nr. 1349-XIII cu privire la avocații parlamentari din 17 octombrie 1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-83 din 11.12.97, art. 5 alin. 1.

<sup>137</sup> Ionescu Cr. Op.cit., p. 297

<sup>138</sup> Regulamentul Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial, nr.50/237 din 07.04.2007 [online]

<http://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/language//Default.aspx> (vizitat 21.12.23)

<sup>139</sup> Legea nr. 39-XIII despre statutul deputatului în Parlament din 7 aprilie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 59-61/201 din 15.04.2005.

mandatului de către deputat, ceea ce sunt două lucruri diferite. Începerea mandatului parlamentar vom stabili în două faze; *de facto* și *de jure*.

*De facto*, mandatul începe imediat când s-au încheiat alegerile și s-a constatat că numărul de alegători participanți la votare este suficient pentru a le considera valabile. Ziua alegerilor este ziua când poporul a transmis dreptul său de a exercita puterea reprezentanților selectați, însă mandatarii (deputații), din motive tehnice, organizatorice nu pot intra imediat în exercițiul funcției, urmând să aibă loc un șir de proceduri: verificări de legalitate; pronunțarea publică a rezultatelor; validarea mandatelor de către Curtea Constituțională; eliberarea certificatelor provizorii de deputați; convocarea Parlamentului de către Președintele Republicii.

*De jure*, deputatul intră în exercitarea mandatului din momentul întrunirii în prima ședință a parlamentului. Exact același proces are loc și la încetarea mandatului. *De facto*, el încetează exact în perioada când, *de facto*, începe noul mandat și *de jure* încetează la data întrunirii legale a parlamentului nou ales.

Art.63 alin. 3 din Constituție prevede că în această perioadă (de la alegeri până la întrunirea legală a noului parlament) nu poate fi modificată Constituția și nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate legi organice. Explicație la această normă servește faptul începerii, *de facto*, a altui mandat. Dar, oare, poate fi considerată această perioadă de 30 de zile, de la alegeri până la convocarea noului parlament ( art.63 alin.2), un vacuum de putere? Evident, nu. Puterea are un caracter permanent, perpetuu și nu poate fi întreruptă, nici pentru o clipă. În această perioadă vechiul parlament își păstrează prerogativele de guvernare, însă numai prin legi obișnuite, iar guvernul care exercită puterea executivă și autoritățile care exercită puterea jurisdicțională sunt în deplină capacitate de exercițiu al funcțiilor. Deci, în perioada de 30 zile, nicidecum nu poate avea loc vacuumul de putere. În această situație am putea spune că are loc restrângerea unor atribuții din funcția legislativă a statului.

**Organizarea internă a parlamentului** – Parlamentele sunt constituite, de regulă, din una sau două camere (cu structură unicamerală sau bicamerală). Structura Parlamentului depinde, în mare măsură, de structura statală. Așadar, într-un stat unitar structura Parlamentului este unicamerală, iar într-un stat federal – persistă structura bicamerală a organului legislativ. Există, însă, excepții în cazul unor state unitare care au Parlamente bicamerale, precum ar fi România, Italia, Belgia, Spania, Japonia, Marea Britanie, dar aceasta se datorează mai curând evoluției socio-politice a acestor state și, prin urmare, s-a reflectat asupra transformărilor instituționale.

Republica Moldova este stat unitar cu structură unicamerală a organului legislativ.

De asemenea, organizarea internă a Parlamentului presupune existența unor organisme colegiale, care decid și lucrează tocmai pentru ca activitatea parlamentară să se desfășoare în bune condiții<sup>140</sup>. Conform art. 64 alin. (1) din Constituția RM *Structura, organizarea și funcționarea Parlamentului se stabilesc prin regulament. Resursele financiare ale Parlamentului sunt prevăzute în bugetul aprobat de acesta.* Așadar, organizarea internă a Parlamentului RM prevede existența biroului permanent, comisiilor parlamentare de profil, precum și aparat al Parlamentului format din direcții.

Comisiile permanente sunt organe de lucru ale Parlamentului, înființate pentru efectuarea activității Parlamentului. Comisiile permanente se aleg pe întreaga durată a legislaturii. Numărul comisiilor, denumirea, componența numerică și nominală a fiecărei comisii se va hotărî de Parlament, la propunerea Biroului permanent<sup>141</sup>.

Comisiile permanente se aleg pe întreaga durată a legislaturii. La momentul actual, aleșii poporului sunt divizați în 10 comisii parlamentare permanente, după cum urmează:

- Comisia administrație publică și dezvoltare regională;
- Comisia agricultură și industrie alimentară;
- Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media;
- Comisia drepturile omului și relații interetnice;
- Comisia economie, buget și finanțe;
- Comisia juridică, numiri și imunități;
- Comisia mediu și schimbări climatice;

<sup>140</sup> Rusu I. Op.cit. p. 420.

<sup>141</sup> Regulamentul Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial, nr.50/237 din 07.04.2007, art. 16 alin. 1) 3) [online] <http://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/language//Default.aspx> (vizitat 21.12.2023)

- Comisia politică externă și integrare europeană;
- Comisia protecție socială, sănătate și familie;
- Comisia securitate națională, apărare și ordine publică.

Comisiile permanente au următoarele atribuții:<sup>142</sup>

(1) Comisiile permanente examinează proiecte de acte legislative și propuneri legislative în vederea elaborării rapoartelor sau avizelor, efectuează anchete parlamentare, dezbate și hotărăsc asupra altor probleme, inclusiv din însărcinarea Președintelui Parlamentului sau a vicepreședinților.

(2) În probleme ce țin de domeniul lor de activitate, comisiile permanente pot fi consultate de organele administrației publice, de alte organe sau întreprinderi, instituții și organizații, de alte părți interesate. La finele ședinței de consultare, comisiile permanente emit avize consultative cu titlu de recomandare.

(3) Comisiile permanente emit, de asemenea, avize consultative în vederea asigurării aplicării uniforme a legislației.

(4) Comisiile permanente pot forma grupuri de lucru din experți și specialiști în materie, reprezentanți ai părților interesate cu care se consultă în activitatea lor.

(4<sup>1</sup>) Pentru a facilita procesul de consultare publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative, comisiile permanente întocmesc o listă a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate de domeniul lor de activitate, care va fi modificată și completată periodic, inclusiv la inițiativa părților interesate.

(5) Comisiile permanente sunt în drept de a constitui subcomisii, desemnându-le atribuțiile, componența și conducerea. Președintele comisiei permanente informează Parlamentul despre formarea subcomisiei.

(6) În componența subcomisiei au dreptul să fie incluși reprezentanți ai fracțiunilor parlamentare din cadrul comisiei respective.

(7) În cazul constituirii unei subcomisii pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității autorității publice responsabile față de Parlament, aceasta va informa periodic Parlamentul, în limitele competenței sale, prin intermediul comisiei de profil, asupra activității acestei autorități.

Parlamentul poate constitui, de asemenea, **comisii speciale**.

Conform art. 33 alin. 1 al Regulamentului Parlamentului RM nr. 797 din 02.04.96., *comisiile speciale* se constituie de Parlament pentru examinarea proiectelor de acte legislative, pentru elaborarea unor proiecte de acte legislative complexe sau pentru alte scopuri, indicate în hotărârea de înființare a comisiei respective. Proiectele de acte legislative elaborate de comisia specială se examinează de comisiile permanente (...).

Pe lângă comisiile parlamentare permanente, pot fi create și **comisii speciale** sau **de anchetă**.

La cererea unei fracțiuni parlamentare sau a unui grup de deputați, ce constituie cel puțin 5% din numărul deputaților aleși, Parlamentul poate hotărî înființarea unei *comisii de anchetă* în vederea investigării unor cauze de importanță majoră.

În același context, art. 33 alin.1 al Regulamentului RM nr. 797 prevede că *comisiile speciale* se constituie de Parlament pentru examinarea proiectelor de acte legislative, pentru elaborarea unor proiecte de acte legislative complexe sau pentru alte scopuri, indicate în hotărârea de înființare a comisiei respective. Proiectele de acte legislative elaborate de comisia specială se examinează de comisiile permanente în conformitate cu cerințele stabilite de prezentul Regulament.<sup>143</sup>

**Funcționarea parlamentului** – Legea supremă prevede *expres* că Parlamentul se întrunește în două sesiuni ordinare pe an. Prima sesiune începe în luna februarie și nu poate depăși sfârșitul lunii iulie. A doua sesiune începe în luna septembrie și nu poate depăși sfârșitul lunii decembrie.

De asemenea, Parlamentul poate să se întrunească și în sesiuni extraordinare sau speciale, la cererea Președintelui Republicii Moldova, a Președintelui Parlamentului sau a unei treimi din deputați.<sup>144</sup>

**Activitatea deputaților** – Parlamentul este ales pentru un mandat de 4 ani, iar deputații intră în

<sup>142</sup> Regulamentul Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial, nr.50/237 din 07.04.2007, art. 27 alin. 1-7 [online] <http://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/language//Default.aspx> (vizitat 21.12.23)

<sup>143</sup> Regulamentul Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial, nr.50/237 din 07.04.2007, art. 33 alin. 1) 3) [online] <http://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/language//Default.aspx> (vizitat 21.12.23)

<sup>144</sup> Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1, din 12.08. art. 67 alin. 1) 2).

exercițiul mandatului sub condiția validării, adică din moment ce Curtea Constituțională, la propunerea Comisiei Electorale Centrale, hotărăște validarea mandatului de deputat sau nevalidarea lui în cazul încălcării legislației electorale.

Calitatea de deputat încetează la data întrunirii legale a Parlamentului nou ales, în caz de demisie, de ridicare a mandatului, de incompatibilitate sau de deces.<sup>145</sup>

Următoarele alegeri ale deputaților în Parlament se desfășoară în, cel mult, 3 luni de la expirarea mandatului sau de la dizolvarea Parlamentului precedent.

Pe parcursul exercitării mandatului de deputat, alesul poporului nu poate exercita oricare altă funcție retribuită, cu excepția activității didactice și științifice.

Totodată, legea supremă oferă imunitate aleșilor poporului. Astfel, deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată fără încuviințarea Parlamentului după ascultarea sa.<sup>146</sup>

Deputatul nu poate fi persecutat sau tras la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului.

**Actele parlamentului** – Dreptul de inițiativă legislativă aparține doar deputaților în Parlament, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia.

Așadar, poporul a fost privat de dreptul de a înainta acte legislative.

În activitatea sa, Parlamentul adoptă trei categorii de legi: legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

Prin legi constituționale se subînțeleg acte legislative de revizuire/modificare a Constituției. Astfel de legi se adoptă cu votul a două treimi din deputați.<sup>147</sup>

Prin lege organică se reglementează:<sup>148</sup>

- a) sistemul electoral;
- b) organizarea și desfășurarea referendumului;
- c) organizarea și funcționarea Parlamentului;
- d) organizarea și funcționarea Guvernului;
- e) organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a contenciosului administrativ;
- f) organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală;
- g) organizarea și funcționarea partidelor politice;
- h) modul de stabilire a zonei economice exclusive;
- i) regimul juridic general al proprietății și al moștenirii;
- j) regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele și protecția socială;
- k) organizarea generală a învățământului;
- l) regimul general al cultelor religioase;
- m) regimul stării de urgență, de asediu și de război;
- n) infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora;
- o) acordarea amnistiei și grațierii;
- p) celelalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice;
- r) alte domenii pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice.

Legile ordinare intervin în orice domeniu al relațiilor sociale, cu excepția celor rezervate legilor constituționale și legilor organice.

Totodată, legea nr. 780-XV privind actele legislative din 27.12.2001 enumeră categoriile legilor organice care se încadrează în limitele art 72 alin. 3 lit. p), după cum urmează:<sup>149</sup>

<sup>145</sup> Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1, din 12.08. art. 69 alin. 1) 2).

<sup>146</sup> Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1, din 12.08. art. 70 alin. 3).

<sup>147</sup> Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1, din 12.08. art. 143 alin. 1) și Legea nr. 780-XV privind actele legislative din 27 decembrie 2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-38/210 din 14.03.2002, art. 8 alin. 2.

<sup>148</sup> Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1, din 12.08. art. 72 alin. 3 lit. a-r.

<sup>149</sup> Legea nr. 780-XV privind actele legislative din 27 decembrie 2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-38/210 din 14.03.2002, art. 9 alin. 3 lit. a-q.

- a) consfințirea frontierelor țării;
- b) stabilirea Imnului de Stat;
- c) modul de funcționare a limbilor;
- d) condițiile dobândirii, păstrării și pierderii cetățeniei;
- e) structura sistemului național de ocrotire a sănătății și mijloacele de ocrotire și protecție a sănătății fizice și mintale a persoanei;
- f) stabilirea funcțiilor publice ai căror titulari nu pot face parte din partide;
- g) prelungirea mandatului Parlamentului în caz de război sau catastrofă;
- h) stabilirea unor incompatibilități ale calității de deputat în Parlament, altel decât cele prevăzute expres de Constituție;
- i) procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova;
- j) prelungirea mandatului Președintelui Republicii Moldova în caz de război sau catastrofă;
- k) stabilirea altor membri ai Guvernului, în afară de Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniștri, miniștri;
- l) stabilirea unor incompatibilități ale funcției de membru al Guvernului, altele decât cele prevăzute expres de Constituție;
- m) stabilirea structurii sistemului național de apărare;
- n) formele și condițiile speciale de autonomie ale unor localități din stânga Nistrului și din sudul Republicii Moldova;
- o) atribuțiile, modul de organizare și funcționare a Curții de Conturi;
- p) stabilirea normelor materiale și procedurale de inițiere, desfășurare și lichidare a afacerii (activității de întreprinzător), precum și de control asupra afacerii;
- q) stabilirea limitelor de reglementare a activității de întreprinzător pentru Guvern și/sau pentru autoritățile administrației publice.

În ceea ce privește procedura și mecanismele de adoptare a legilor, putem evidenția următoarele: legile ordinare, la decizia parlamentului, pot fi adoptate într-o singură lectură, iar legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, după, cel puțin, două lecturi (pentru a efectua amendamente necesare). În același context, art. 60 alin. 4 al Regulamentului RM nr. 797 prevede că proiectele de legi constituționale, proiectele de legi organice în problemele bugetului, finanțelor, economiei care necesită considerabile cheltuieli financiare, proiectele de legi complexe, precum și proiectele de legi în alte probleme importante, la decizia Parlamentului, pot fi supuse dezbaterii și în a treia lectură. De exemplu, legea bugetului de stat pentru anul 2014 a fost adoptat în a treia lectură.<sup>150</sup> Totodată, deputații pot să facă uz de dreptul de a înainta amendamente, în termen stabiliți de lege, în perioada dintre lecturile I, II și a III.

Legile ordinare și hotărârile se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți.<sup>151</sup>

Ulterior, legile se trimit spre promulgare Președintelui Republicii Moldova.

#### **Literatură recomandată:**

1. Bianca Selejan-Gutan. **Drept constituțional și instituții politice**, Editura Hamangiu, București, 2008.
2. Boris Negru, Nicolae Osmochescu, Andrei Smochină, Corneliu Gurin, Ion Creangă, Victor Popa, Sergiu Cobăneanu, Veaceslav Zaporozan, Sergiu Țurcan, Valeria Șterbeț, Alexandru Armeanic, Dumitru Pulbere. **Constituția Republicii Moldova. Comentariu**, Editura Arc, Chișinău, 2012.
3. Daniel Mihai Dragnea, Eremia Mihail-Constantin. **Introducere în dreptul constituțional**, Editura Hamangiu, București, 2007.
4. Alexandru Arseni. **Drept parlamentar**, CEP USM, Chișinău 2015.

**Recomandare metodică:** studenții vor studia și analiza Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova și, cel puțin din trei surse bibliografice, unitățile de conținut din tema 11 pentru a putea să răspundă la întrebări.

<sup>150</sup> Regulamentul Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial, nr.50/237 din 07.04.2007, art. 60 alin. 4) [online] <http://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/language//Default.aspx> (vizitat 21.12.23)

<sup>151</sup> Legea nr. 780-XV privind actele legislative din 27 decembrie 2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-38/210 din 14.03.2002, art. 10 alin. 1-3.

### **Întrebări pentru autoevaluare:**

- Enumerați și explicați principiile fundamentale ale dreptului parlamentar.
- Explicați tipurile de parlamente.
- Argumentați ce semnificație are termenul „mandat parlamentar” și care este natura sa juridică?
- Care sunt drepturile și responsabilitățile asociate cu mandatul de parlamentar?
- Enumerați și explicați funcțiile principale ale parlamentului.
- Care sunt tipurile de acte legislative adoptate de parlament?
- Care sunt pașii și procedurile implicate în promulgarea unei legi în Republica Moldova?
- Cum se determină data de intrare în vigoare a unei legi în Republica Moldova?
- Ce înseamnă procedura excepțională de substituție și de ce se folosește delegarea legislativă?

### **Repere metodologice**

**Sarcină:** analizați hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 172 din 15 octombrie 2015 privind încuviințarea ridicării imunității parlamentare a deputatului în Parlament, Vladimir Filat. Comentați și argumentați unul din elementele statutului Curții Constituționale ca garantă a supremației Constituției, ce asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și, totodată, garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.

**Recomandare metodică:** se va încuraja formularea argumentelor respectând structura argumentului: teza, explicația, dovada, concluzia.

### **Practica Curții Constituționale:**

*HOTĂRÂRE  
PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
Hotărârii Parlamentului nr. 172 din 15 octombrie 2015 privind încuviințarea ridicării  
imunității parlamentare a deputatului în Parlament Vladimir Filat*

### **PROCEDURA**

La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională în data de 19 octombrie 2015, în temeiul articolelor 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de către 18 deputați din fracțiunea parlamentară a Partidului Liberal Democrat din Moldova, pentru controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 172 din 15 octombrie 2015 privind încuviințarea ridicării imunității parlamentare a deputatului în Parlament, Vladimir Filat.

Autorii sesizării au pretins că actul contestat a fost adoptat cu încălcarea procedurii prevăzute de lege și a prezumției nevinovăției, fiind astfel contrar articolelor 1 alin. (3), 21 și 66 lit. a) și j) din Constituție.

### **ÎN FAPT**

La 15 octombrie 2015 Procurorul General a informat Parlamentul că în data de 13 octombrie 2015 a fost pornită urmărirea penală în baza suspiciunilor rezonabile privind săvârșirea de către deputatul Vladimir Filat a infracțiunilor prevăzute de articolele 324 alin. (3) lit.a) și b) și 326 alin. (3) lit.a) din Codul Penal și a cerut ridicarea imunității parlamentare a acestuia.

În aceeași zi, cu votul a 79 de deputați, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat hotărârea prin care a încuviințat ridicarea imunității parlamentare pentru reținere, arestare, percheziție și trimitere în judecată a deputatului Vladimir Filat.

### **ÎN DREPT**

Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează, în esență, ridicarea imunității parlamentare a deputatului.

Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională interconexe, precum statul de drept, inviolabilitatea deputatului, prezumția nevinovăției.

## A. FONDUL CAUZEI

I. Pretinsa încălcare a articolului 1 alin. (3) din Constituție, în partea ce ține de procedura de adoptare.

Potrivit autorilor sesizării, actul contestat a fost adoptat cu încălcarea articolului 1 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia:

„(3) Republica Moldova este un **stat de drept** [...]”

De asemenea, în viziunea autorilor sesizării, la adoptarea actului contestat a fost încălcat și articolul art.66 lit. a) din Constituție, care prevede atribuțiile Parlamentului de a adopta hotărâri.

### Argumentele autorilor sesizării

Autorii sesizării susțin că hotărârea contestată contravine prevederilor constituționale ale art.1 alin.(3) referitoare la principiul legalității și art.66 lit. a) privind atribuțiile Parlamentului de a adopta hotărâri.

Potrivit autorilor sesizării, fiind propus de Președintele Parlamentului, după prezentarea cererii, contrar normelor legale, de către Procurorul General, și votat de către Parlament prin vot deschis, actul contestat a fost adoptat cu încălcarea procedurii prevăzute de lege, și anume a art. 10 alin. (2) și (5) din Legea despre statutul deputatului în Parlament și art. 89 alin. (4), 95 alin. (2)-(3) și 97 alin. (6)-(8) din Regulamentul Parlamentului.

### Argumentele Parlamentului

În cadrul ședinței publice a Curții, reprezentantul Parlamentului a recunoscut că, în condițiile articolului 74 din Constituție, hotărârile Parlamentului se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți la ședință. În același timp, acesta a menționat că, în ședința Parlamentului, cu majoritatea absolută a deputaților (79 de voturi), s-a votat *ad hoc* pentru votul deschis în locul celui secret, prevăzut de Regulamentul Parlamentului pentru procedura de aprobare a ridicării imunității, aceasta fiind voința politică a corpului legiuitor, care se încadrează în prevederile constituționale.

### Aprecierea Curții

Prezumția nevinovăției **nu are incidență în procedura ridicării imunității**, deoarece aceasta se referă la posibilitatea, măsurile și acțiunile procesuale ce urmează a fi aplicate de către autoritatea competentă, iar nu la vinovăția ori nevinovăția deputatului.

Votul Parlamentului **nu obligă**, în vreun fel, organul competent să dispună măsura sau acțiunea procesuală respectivă. Or', reținerea, arestarea, percheziționarea sau trimiterea în judecată se dispune doar de instanța competentă, și nu de către Parlament.

Comisia parlamentară abilitată să întocmească avizul și raportul, precum și plenul Parlamentului nu sunt organe de jurisdicție și nu sunt competente să analizeze corectitudinea sau legalitatea calificării juridice a faptelor ori să stabilească vinovăția sau nevinovăția persoanei, acestea fiind atribuțiile exclusive ale puterii judecătorești.

Încuviințarea Parlamentului nu reprezintă un act procesual penal. Deciziile luate în acest sens de structurile Parlamentului, organe politice prin definiție, sunt astfel decizii de natură politică, și nu judiciară, prin urmare **nu este necesar ca acestea să satisfacă aceleași criterii de motivație ca actele procesuale ale organelor judiciare** (Hotărârea *Kart c. Turciei* din 3 decembrie 2009 a Marii Camere a CEDO, §101).

Extinderea inutilă și fără spirit critic a imunității parlamentare la aspecte care nu au nimic comun cu funcția publică respectivă, nu face decât să afecteze gradul de încredere al societății în sistemul democrației parlamentare. **Cu cât conduita de „acoperire” este mai îndepărtată de sarcinile funcției publice respective, cu atât trebuie justificată de o manieră mai solidă autorizarea aplicării beneficiului imunității și, prin extensie, devine imperioasă justificarea refuzului de a ridica imunitatea parlamentară. Atunci când imunitatea operează într-o așa manieră încât persoanele sunt protejate de acțiunea tribunalelor penale, trebuie stabilită, clar și convingător, motivația refuzului de ridicare a imunității** (HCC nr.2 din 20 ianuarie 2015, menționată mai sus, §75).

Decizia pe care Parlamentul o ia cu privire la cererea formulată în acest sens nu face decât să evalueze dacă solicitarea este făcută cu bună-credință, în spiritul loialității instituționale, și dacă aceasta vizează fapte de natură să justifice atingerea adusă, prin măsurile menționate, statutului de parlamentar. O conduită contrară ar încălca atribuțiile exclusive ale puterii judecătorești și principiul separației puterilor în stat.



În Constituție nu se face distincție între hotărârile adoptate în funcție de acțiunea sau măsura încuviințată: reținere, arestare, percheziționare sau trimitere în judecată. Astfel, aceste acțiuni sau măsuri procesuale pot fi încuviințate de către Parlament într-un singur act. În același timp, **trimiterea în judecată a persoanei și recunoașterea calității de inculpat nu are semnificația recunoașterii vinovăției persoanei**, care ține de competența exclusivă a instanței de judecată. Trimiterea în judecată constă în înaintarea dosarului de urmărire penală instanței de judecată competente, aceasta, în baza probelor prezentate, având posibilitatea să condamne sau să achite persoana.

Regimul juridic constituțional, legal și regulamentar impune ca, în temeiul art.1 alin. (3) și 7 din Constituție, normele referitoare la încuviințarea reținerii, arestării, percheziției sau trimiterii în judecată a deputaților, să fie interpretate și aplicate cu respectarea principiilor ierarhiei actelor normative și al supremației Constituției.

Cerințele privind **cvorumul decizional și votul deschis** constituie cerințe de **rang constituțional**, în timp ce regulile de ordin procedural sunt stabilite prin Regulamentul Parlamentului, în temeiul principiului autonomiei regulamentare, prevăzut de articolele 64, alin. (1) și 72, alin.(3) lit.c) din Constituție, nefiind susceptibile controlului constituționalității. Imunitatea parlamentară înseamnă responsabilitate, și nu privilegiu, iar **mecanismul de punere în aplicare a responsabilității parlamentare ține de exercițiul autonomiei parlamentare**.

**Parlamentul trebuie să hotărască asupra cererii de ridicare a imunității prin votul deschis al majorității deputaților prezenți, în ședință publică**, prin respectarea prevederilor art. 74 din Constituție. Doar în condițiile respectării procedurii constituționale, Parlamentul are libertatea deplină de a decide cu privire la cererea de încuviințare a ridicării imunității, prin hotărârea adoptată în ședința plenului exercitându-și dreptul de a aproba sau de a respinge cererea cu un atare obiect.

**În acest caz votarea deschisă nu constituie o încălcare a Constituției, dimpotrivă, votarea secretă, nefiind o cerință expresă de rang constituțional pentru ridicarea imunității, este contrară prevederilor Constituției.**

Constituție nu se face distincție între hotărârile adoptate în funcție de acțiunea sau măsura încuviințată: reținere, arestare, percheziționare sau trimitere în judecată. Astfel, aceste acțiuni sau măsuri procesuale pot fi încuviințate de către Parlament într-un singur act. În același timp, **trimiterea în judecată a persoanei și recunoașterea calității de inculpat nu are semnificația recunoașterii vinovăției persoanei**, care ține de competența exclusivă a instanței de judecată. Trimiterea în judecată constă în înaintarea dosarului de urmărire penală instanței de judecată competente, aceasta, în baza probelor prezentate, având posibilitatea să condamne sau să achite persoana.

Cererea înaintată Parlamentului conține **minimul necesar pentru informarea deputaților și nu conduce la substituirea de către Parlament în atribuțiile specifice puterii judecătorești**, astfel că nu se poate susține încălcarea prezumției nevinovăției.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

#### **HOTĂRĂȘTE:**

1. În sensul articolului 70 din Constituție, în coroborare cu articolele 1 alin. (3) și 7 din Constituție, Parlamentul nu poate institui alte cvorumuri decizionale decât cele expres stabilite de Constituție.

2. În sensul articolului 68 din Constituție, în coroborare cu articolele 2, 34, 39 și 65 din Constituție, pentru a asigura principiul constituțional al transparenței și responsabilității, votul fiecărui deputat este deschis, cu excepția cazurilor prevăzute expres și exhaustiv în Constituție și a situațiilor excepționale ce țin de protecția cetățenilor sau siguranța națională.

3. *Se declară neconstituționale* alineatele (6) și (7), precum și cuvântul „secret” de la alineatul (8), al articolului 97 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996, și alineatul (5) de la articolul 10 din Legea nr. 39-XIII din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament.

4. Până la revizuirea de către Parlament a dispozițiilor legislative ce consacră cvorumuri decizionale și secretizarea votului, altele decât cele prevăzute de Constituție, se vor aplica direct prevederile constituționale.

5. *Se respinge ca nefondată* sesizarea unui grup de deputați ai fracțiunii parlamentare a Partidului

Liberal Democrat din Moldova pentru controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 172 din 15 octombrie 2015 privind încuviințarea ridicării imunității parlamentare a deputatului în Parlament Vladimir Filat.

6. *Se recunoaște constituțională* Hotărârea Parlamentului nr. 172 din 15 octombrie 2015 privind încuviințarea ridicării imunității parlamentare a deputatului în Parlament Vladimir Filat.

## TEMA 12

### INSTITUȚIA ȘEFULUI STATULUI

#### Unități de conținut:

1. Evoluția instituției șefului de stat în Republicii Moldova
2. Rolul și atribuțiile șefului de stat în sistemele constituționale din alte state
3. Dobândirea mandatului președințial
4. Durata mandatului președințial
5. Statutul mandatului președințial și al funcției de Președinte al Republicii Moldova
6. Atribuțiile președintelui Republicii Moldova
7. Actele Președintelui Republicii Moldova

#### Obiectivele temei:

- să analizeze evoluția instituției șefului de stat în Republica Moldova de la independențării până în prezent;
- să explice modalitățile prin care un candidat dobândește mandatul prezidențial în Republica Moldova;
- să descrie cum se desfășoară procesul electoral și ce condiții trebuie îndeplinite pentru a obține mandatul prezidențial;
- să expună și să explice regulile privind durata mandatului prezidențial în Republica Moldova;
- să descrie diferențele dintre statutul funcției de Președinte față de alte funcții dedemnitate publică;
- să enumere și explice atribuțiile principale ale președintelui în cadrul sistemului politic moldovean.

#### Termeni și noțiuni de bază:

##### **Noțiune de șef de stat și locul lui în sistemul autorităților publice ale RM**

Șeful statului este un termen general utilizat pentru o instituție individuală sau colectivă care servește drept șeful reprezentativ al poporului dintr-o monarhie, republică, federație, grup de state sau alt fel de stat. Rolul acestei instituții în mod universal include personificarea continuității și legității statului, cât și exercitarea puterilor politice, a funcțiilor și obligațiilor oferite șefului de stat în țară, potrivit Constituției și legislației în vigoare.<sup>152</sup>

Statutul juridic al șefului statului este determinat în mare parte de prerogativele care îi revin acestuia. Există două modalități de desemnare a șefului statului: fie că el moștenește tronul prin succesiune și este, deci, *monarh*, fie că este ales de întreg poporul, în dependență de forma de guvernare, și este, deci, *Președinte*.<sup>153</sup>

##### **Atribuțiile Președintelui Republicii Moldova**<sup>154</sup>

Pornind de la reglementările constituționale observăm că **atribuțiile Președintelui Republicii Moldova** nu alcătuiesc un tot unitar. Se impune, în consecință, o grupare a acestora pe categorii, în funcție de anumite criterii.

O clasificare comodă, dar în același timp facilă și puțin folositoare, s-ar putea baza pe criteriul obiectului atribuțiilor. Astfel, am putea distinge: *atribuții de natură politică, atribuții executive, militare, judiciare, diplomatice*.

Mult mai utilă și semnificativă ne pare clasificarea atribuțiilor prezidențiale după criteriul conținutului acestor atribuții. După conținut, prerogativele șefului statului pot fi clasificate în:

1) *Atribuții privind legiferarea* – Exercițarea funcției legislative de către Parlament reclamă și concursul altor autorități. Președintele promulgă legile și este în drept, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, să o trimită spre reexaminare Parlamentului în termen de, cel mult, două săptămâni; dacă

<sup>152</sup> Cârnaț T. *Drept Constituțional*. Ediția a II-a revăzută și adăugită. Editura:Print-Caro. Chișinău 2010, p.417

<sup>153</sup> Solomon C. *Instituționalizarea și evoluția sistemului politic democratic în Republica Moldova (Aspecte istorico-politologice)*, Centrul Editorial al USM, 2002, p. 125.

<sup>154</sup> Cârnaț T. *Drept Constituțional*, Ediția a II-a revăzută și adăugită. Editura:Print-Caro. Chișinău 2010, p.430-431.

Parlamentul promulgă legea. Atribuțiile relativ reduse ale șefului statului la capitolul adoptării/promulgării legilor pot fi, însă, compensate prin dreptul Președintelui de a iniția în Parlament o lege de importanță radicală pentru dezvoltarea societății. Amintim că Președintele, în baza art. 73 din Constituție, este unul din puținii subiecți înzestrați cu dreptul de inițiativă legislativ, alături de deputați și Guvern. De asemenea, Președintele poate sesiza Curtea Constituțională privind controlul constituționalității actelor normative. Această prevedere îi permite și, chiar îl obligă (moral) pe Președinte, să vegheze asupra respectării constituționalității actelor normative.

2) *Atribuțiile privind organizarea și funcționarea autorităților publice* – Legea fundamentală prescrie și stabilește limpede cadrul constituțional pentru relațiile Președintelui cu autoritățile publice. Aceste atribuții constau în adresarea de mesaje Parlamentului cu privire la principalele problemele națiunii (art.84 alin. (2) din Constituție).

3) *Atribuții privind alegerea, formarea, numirea sau revocarea unor autorități publice* – Președintele poate să dizolve Parlamentul, să desemneze un candidat pentru funcția de Prim-ministru; să numească Guvernul în baza votului de încredere acordat de Parlament; să numească și să revoce, la propunerea Primului-ministru, unii membri ai Guvernului, în cazurile de remanieri guvernamentale sau de vacanță a funcției.

4) *Atribuții în domeniul apărării și asigurării ordinii publice* – Președintele este comandant suprem al forțelor armate; el poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau generală; în caz de agresiune armată, șefului statului ia măsurile necesare pentru respingerea agresiunii, declară stare de război și le aduce neîntârziat la cunoștința Parlamentului. De asemenea, Președintele este în drept să ia și alte măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice.<sup>155</sup>

5) *Atribuții în domeniul politicii externe* – Politica externă este domeniul în care Președintele Republicii Moldova se bucură de cele mai vaste împuterniciri. Astfel, șeful statului ia parte la negocieri, poartă tratative, încheie tratate internaționale în numele Republicii Moldova, acreditează și recheamă reprezentanții diplomați, primește scrisori de acreditare și de rechemare ale reprezentanților diplomați din alte state.<sup>156</sup>

6) *Alte atribuții*, se conțin în art.88 al Constituției și se referă la conferirea de decorații și titluri de onoare; acordarea de grade militare supreme; numirea în funcții publice; soluționarea problemelor cetățeniei; acordarea de ranguri diplomatice; conferirea de grade superioare de clasificare diferitelor categorii de funcționari etc.

### **Considerații generale privind instituția șefului de stat<sup>157</sup>**

Instituția șefului de stat este un fenomen cunoscut de societatea umană odată cu apariția primelor formațiuni statale. Indiferent de etapa de dezvoltare, colectivității umane au avut un conducător, recunoscut sau ales în funcție de împrejurările istorice. Pornind de la aceasta, statul, ca formă superioară de organizare a societății, a cuprins în sistemul organelor sale instituția șefului de stat.

### **Atribuțiile șefului de stat<sup>158</sup>**

Determinat de Constituția Republicii Moldova drept șef al statului, Președintele exercită atribuții importante, care justifică statutul său de garant al suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării.

Pentru o curpindere mai exactă și completă a atribuțiilor Președintelui Republicii Moldova, le vom grupa în mai multe categorii:

1) Atribuții ce țin de organizarea și funcționarea unor autorități publice:

- participă la lucrările Parlamentului (art. 84 din Constituție);

- adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme ale națiunii (art.84 din Constituție);

- dizolvă Parlamentul (art.85 din Constituție). Conform Constituției RM, Președintele, în cazul imposibilității formării Guvernului sau al blocării procedurii de adoptare a legilor timp de 3 luni, Președintele RM poate să dizolve Parlamentul după consultarea fracțiunilor parlamentare.

Constituția stabilește, însă, și anumite garanții contra utilizării abuzive a acestui drept, și anume:

<sup>155</sup> Constituția Republicii Moldova, art. 87.

<sup>156</sup> Constituția Republicii Moldova, art. 86.

<sup>157</sup> Guceac I. *Curs elementar de Drept Constituțional*, Volumul II. Editura:F.E.P. Tipografia Centrală, Chișinău 2004. p.385

<sup>158</sup> Guceac I. *Curs elementar de Drept Constituțional*, Volumul II. Editura:F.E.P. Tipografia Centrală, Chișinău 2004. p.388-391

a)Parlamentul poate fi dizolvat, dacă nu a acceptat votul de încredere pentru formarea Guvernului, în termen de 45 zile de la prima solicitare și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de investitură;

b)în cursul unui an Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată;

c)Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimile 6 luni ale mandatului Președintelui Republicii Moldova, cu excepția cazului când, și după alegerile repetate Președintele Republicii Moldova, nu este ales, Președintele în exercițiu poate dizolva Parlamentul stabilind data alegerilor în noul Parlament:

-desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru (art.98);

-numește Guvernul (art.98);

-numește în funcție judecătorii instanțelor judecătorești cu excepția Președintelui, vicepreședinților și judecătorilor Curții Supreme de Justiție (art.116).

În legătură cu atribuțiile Președintelui în raport cu Parlamentul trebuie să menționăm că două din acestea, adresarea unor mesaje Parlamentului și dreptul la dizolvarea acestuia, sunt atribuții clasice specifice oricărui șef de stat din cadrul republicilor parlamentare.

2) Atribuții de natură legislativă:

-are dreptul de inițiativă legislativă (art. 73 din Constituție) ;

-promulgă legile (art.93 din Constituție). În același timp, Președintele Republicii Moldova este în drept, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, să o trimită, în termen de cel mult două săptămâni, spre reexaminare Parlamentului. În acest caz în care Parlamentul își menține hotărârea adoptată anterior, Președintele este obligat să promulge legea.

3) Atribuții în domeniul politicii externe (art.86 din Constituție):

-poartă tratative și ia parte la negocieri, încheie tratate internaționale în numele Republicii Moldova și le prezintă, în modul și în termenul stabilit prin lege, spre ratificare Parlamentului;

-la propunerea Guvernului, acreditează și rechemă reprezentanții diplomați ai RM și aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice;

-primește scrisorile de acreditare și de rechemare ale reprezentanților diplomați ai altor state în RM.

4) Atribuții în domeniul apărării și asigurării ordinii publice (art.87 din Constituție):

-este comandantul suprem al forțelor armate;

-poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau generală ;

-în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele RM ia măsuri pentru respingerea agresiunii, declară stare de război și le aduce, neîntârziat, la cunoștință Parlamentului, care, în cazuri extraordinare, se convoacă de drept în 24 ore de la declanșarea agresiunii;

-poate lua și alte măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, în limitele și condițiile legii.

5) Alte atribuții includ (art.88 din Constituție):

-conferă decorații și titluri de onoare;

-acordă grade militare supreme prevăzute de lege;

-soluționează problemele cetățeniei RM și acordă azil politic;

-numește în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege;

-grațiază în mod individual;

-convoacă referendumuri în probleme de interes național;

-acordă ranguri diplomatice;

-conferă grade superioare de clasificare lucrătorilor din procuratură, judecătorii și altor categorii de funcționari, în condițiile legii;

-suspendă actele Guvernului, ce contravin legislației până la adoptarea hotărârii definitive a Curții Constituționale.

În exercitarea atribuțiilor sale, Președintele RM emite decrete, executorii pe întreg teritoriul statului.

Decretele emise de Președinte în exercitarea atribuțiilor sale, ce țin de acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomați ai RM și aprobarea înființării, desființării sau schimbării rangului misiunilor diplomatice, declararea mobilizării parțiale sau generale, stării de război și luarea altor măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice se contrasemnează de către Primul-ministru.

### **Literatură recomandată:**

1. Alexandru Arseni. **Drept constituțional și instituții politice**, Chișinău: Centrul Editorial al USM, 2005.
2. Boris Negru, Nicolae Osmochescu, Andrei Smochină, Corneliu Gurin, Ion Creangă, Victor Popa, Sergiu Cobăneanu, Veaceslav Zaporojan, Sergiu Țurcan, Valeria Șterbeț, Alexandru Armeanic, Dumitru Pulbere. **Constituția Republicii Moldova. Comentariu**, Editura Arc, Chișinău, 2012.
3. Teodor Cârnaț. **Drept constituțional**. Chișinău: Centrul Editorial al USM, 2010.
4. Gheorghe Costachi, Ion Guceac. **Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept**, Chișinău, Tipografia Centrală, 2003.
5. Victor Popa. **Autoritățile Publice ale Republicii Moldova**, Chișinău: TISH, 2004.
6. Victor Popa. **Tratat de drept constituțional și instituții politice**, Chișinău: ULIM, 2021.
7. Lijphart Arend, **Democrații. Modele de guvernare majoritară și consensuală îndouăzeci și una de țări**, Sigma IG, Chișinău, 1999.

**Recomandare metodică:** studenții vor studia și analiza, cel puțin din trei surse bibliografice, unitățile de conținut din tema 12, pentru a putea să răspundă la întrebări.

### **Întrebări pentru autoevaluare:**

- Cum a evoluat rolul președintelui în Republica Moldova de la independența țării până în prezent?
- Ce diferențe notabile există între rolul președintelui în Republica Moldova cu cele similar din alte state?
- Ce etape sunt implicate în procesul de dobândire a mandatului prezidențial în Republica Moldova?
- Care sunt regulile referitoare la durata mandatului prezidențial în Republica Moldova?
- De ce este importantă limitarea temporală a mandatului prezidențial?
- Enumerați trei atribuții principale ale președintelui și explicați importanța fiecăreia.
- Ce tipuri de acte poate emite și semna președintele Republicii Moldova?

### **Repere metodologice**

**Sarcină:** analizați hotărârea Curții Constituționale privind interpretarea articolului 85 alin. (1) și alin. (4) din Constituția Republicii Moldova (dizolvarea Parlamentului). Comentați și argumentați opinia cu privire la dreptul Președintelui Republicii Moldova să dizolve Parlamentul luând în considerare respectarea principiului separației puterilor în stat.

**Recomandare metodică:** se va încuraja formularea argumentelor respectând structura argumentului: teza, explicația, dovada, concluzia.

### **Practica Curții Constituționale:**

#### **PROCEDURA HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA articolului 85 alin. (1) și alin. (4) din Constituția Republicii Moldova (dizolvarea Parlamentului)**

La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 6 noiembrie 2015, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de către deputații în Parlament, dnii Igor Dodon, Corneliu Furculiță și Adrian Lebedinschi, pentru interpretarea articolului 85 alin. (1) și alin. (4) din Constituția Republicii Moldova.

Autorii sesizării au solicitat Curții Constituționale ca prin interpretarea prevederilor constituționale ale articolului 85 alin. (1) și alin. (4) să se explice:

„Care sunt consecințele expirării termenului constituțional de 3 luni în care, din diferite considerente, nu este învestit un nou Guvern de către Parlament, dar care se înscrie în perioada ultimelor

6 luni de mandat al Președintelui Republicii Moldova? În particular, care ar fi procedura și termenul de dizolvare a Parlamentului în asemenea caz?”

### **ÎN FAPT**

Articolul 85 alineatul (1) din Constituție reglementează situațiile în care Președintele Republicii Moldova dizolvă Parlamentul, și anume în cazul imposibilității formării Guvernului sau al blocării procedurii de adoptare a legilor timp de 3 luni.

Potrivit alineatului (2), Parlamentul poate fi dizolvat dacă nu a acceptat votul de încredere pentru formarea Guvernului, în termen de 45 de zile de la prima solicitare și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de investitură.

În același timp, alineatul (4) stabilește că Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui Republicii Moldova, cu excepția cazului prevăzut la articolul 78 alineatul (5), și nici în timpul stării de urgență, de asediu sau de război.

### **ÎN DREPT**

Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează, în esență, posibilitatea dizolvării Parlamentului în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui Republicii Moldova, în cazul în care nu a fost investit Guvernul.

Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională interconexe, precum statul de drept și limitele de exercitare a puterii în stat.

#### **Argumentele autorilor sesizării**

Autorii sesizării au invocat norma constituțională de la articolul 85 alin. (1) din Constituție, potrivit căreia în cazul imposibilității formării Guvernului sau al blocării procedurii de adoptare a legilor timp de 3 luni, Președintele Republicii Moldova, după consultarea fracțiunilor parlamentare, poate să dizolve Parlamentul. Însă, potrivit alineatului (4) al aceleiași prevederi constituționale, Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimele 6 luni de mandat al Președintelui, cu excepția cazului stipulat la articolul 78 alin. (5) din Constituție, care prevede dizolvarea Parlamentului de către Președintele în exercițiu dacă în urma alegerilor repetate Președintele nu a fost ales.

În opinia autorilor sesizării, interdicția constituțională de dizolvare a Parlamentului în ultimele 6 luni de mandat al Președintelui ar contribui la menținerea pentru o perioadă îndelungată a crizei guvernamentale apărute în cazul în care Parlamentul nu investeste un Guvern în termenele prestabilite de Constituție.

În context, întru evitarea unei eventuale situații menționate *supra*, autorii sesizării consideră necesară interpretarea normelor constituționale invocate, prin prisma raporturilor dintre puterea executivă și cea legislativă, precum și a obligației Președintelui de a asigura legalitatea acestora.

#### **Argumentele autorităților**

Conform opiniei scrise a Președintelui Republicii Moldova, prevederea constituțională de la articolul 85 alin. (4), referitoare la dizolvarea Parlamentului în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui, nu urmează a fi interpretată din moment ce Curtea a interpretat anterior alineatele (1) și (2) din același articol prin Hotărârea nr. 30 din 1 octombrie 2013.

Parlamentul nu a prezentat punctul său de vedere asupra obiectului sesizării.

#### **Aprecierea Curții**

Funcțiunea constituțională aplicabilă Parlamentului – **dizolvarea** – se admite, conform procedurilor prevăzute de Constituție, în situațiile când organul legislativ și reprezentativ suprem nu-și mai poate exercita atribuțiile și, astfel, nu mai poate exprima voința alegătorilor. Din aceste considerente, în legătură cu disfuncția survenită, prin dizolvarea Parlamentului și desfășurarea alegerilor anticipate, **alegătorilor li se oferă posibilitatea de a soluționa pe cale constituțională conflictul dintre autorități.**

Totodată, prerogativa Șefului statului de a dizolva Parlamentul constituie o garanție constituțională, care permite soluționarea și deblocarea unei crize instituționale.

**Interdicția de dizolvare a Parlamentului în ultimele 6 luni de mandat al Președintelui Republicii Moldova, de la alin. (4) al art. 85 din Constituție, trebuie să funcționeze, alături de celelalte prevederi constituționale de la același articol, în calitate de mecanism de echilibrare a puterilor, și nu în scopul de a genera sau perpetua o criză instituțională sau conflict între puteri.**

Punând în balanță prevederea constituțională care dispune dizolvarea Parlamentului în cazul

eșuării formării Guvernului în termen de 3 luni (alin. (1) art. 85 din Constituție) și cea care interzice dizolvarea Parlamentului în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui (alin. (4) art. 85 din Constituție), precum și pornind de la interpretarea funcțională a normelor constituționale, Curtea statuează că **are prioritate dispoziția ce permite restabilirea funcționalității depline a Guvernului.**

Eventuală amânare a dizolvării Parlamentului până la expirarea mandatului Președintelui Republicii, în condițiile în care dizolvarea acestuia devine deja certă după expirarea termenului de trei luni, nu are nici o rațiune și nu este de natură să contribuie la soluționarea și deblocarea crizei instituționale. Dimpotrivă, deoarece poate conduce la menținerea pentru o perioadă de peste șase luni a unui Guvern interimar, ce are capacitate extrem de limitată de acțiune, **amânarea dizolvării Parlamentului, în condițiile în care acesta nu mai are dreptul să formeze un Guvern plenipotențiar, conduce la prelungirea irațională și la agravarea crizei instituționale.** Din aceste considerente, un Guvern demisionar cu un Prim-ministru interimar nu poate persista în timp, mai mult decât termenul prevăzut de Constituție.

Interdicția dizolvării Parlamentului în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui, în cazuleșuării formării Guvernului, este caracteristică regimurilor în care Președintele țării este ales prin vot universal și este improprie regimurilor parlamentare în care Președintele este ales de către Parlament. Această interdicție nu are nici o justificare funcțională în situația în care Președintele țării este ales de către Parlament, deoarece aceste sufragii în mod evident nu se pot suprapune.

În temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 60, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

#### **HOTĂRĂȘTE:**

1. În sensul articolului 85 alin. (1) și alin. (4) și al articolului 103 alin. (2) din Constituție, imposibilitatea formării Guvernului în termen de 3 luni conduce la dizolvarea Parlamentului, chiar dacă această perioadă se circumscrie în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui Republicii Moldova.



## TEMA 13

### GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

#### Unități de conținut:

1. Structura puterii executive și locul ei în sistemul organelor puterii de stat
2. Raporturile dintre autoritatea legislativă și executivă
3. Guvernul R.M. – organ central al puterii executive. Încadrarea guvernului
4. Mandatul guvernului
5. Structura guvernului
6. Funcțiile și actele guvernului
7. Răspunderea guvernului și a membrilor guvernului
8. Rolul guvernului în raport cu celelalte autorități publice

#### Obiective de referință:

- să definească conceptul de putere executivă și să explice locul acesteia în cadrul sistemului organelor puterii de stat;
- să descrie modul în care puterea executivă interacționează cu celelalte ramuri ale puterii de stat;
- să enumere și să descrie organele principale ale puterii executive în Republica Moldova;
- să explice modul în care puterea executivă colaborează cu legislativul în procesul de elaborare a legilor și implementare a politicilor;
- să explice rolul guvernului în cadrul puterii executive din Republica Moldova;
- să descrie cum are loc procesul de încadrare a guvernului și care sunt etapele implicate;
- să definească conceptul de mandat al guvernului și să identifice sursele de legitimitate;
- să enumere funcțiile principale ale guvernului și să explice importanța fiecăreia;
- să analizeze modul în care guvernul și membrii săi sunt supuși răspunderii pentru acțiunile lor;
- să explice rolul guvernului în raport cu alte autorități publice, prioritar fiind cu autoritatea legislativă.

#### Termeni și noțiuni de bază:

**Guvernul** este consacrat în constituții sub denumiri diferite, precum cele de Cabinet, Guvern, Consiliu de Miniștri. Aceste denumiri depind de sistemul constituțional, de faptul dacă executivul este format din una sau două structuri.

**Ministerele** și celelalte organe centrale ale administrației publice execută legile în domeniile lor de activitate. De aceea mai sunt denumite de domeniu sau de resort. Ele se subordonează guvernului.<sup>159</sup>

Guvernul este autoritatea publică a puterii executive, care funcționează în baza votului de încredere acordat de Parlament. Guvernul este autoritatea publică care reprezintă și exercită puterea executivă în Republica Moldova.

Studierea la Dreptul constituțional a organizării statale a puterii politice nu poate merge până la detalii cât privește executivul, acesta formând cu precădere obiectul de studiu al științelor administrative. Pentru Dreptul constituțional importantă este identificarea marilor structuri executive, care sunt în sistemul statal și, desigur, a raporturilor constituționale cu celelalte autorități.

Interes pentru Dreptul constituțional prezintă următoarele structuri executive: a) șeful de stat; b) guvernul; c) ministerele și celelalte organe centrale ale administrației publice; d) organele locale ale administrației publice. Vom menționa desigur și acel aparat administrativ considerabil însărcinat să pregătească și să execute decizii, aparat distribuit la nivelul fiecărei structuri executive.

În strânsă legătură cu rolul politic, din conținutul articolului 1 din Legea cu privire la Guvern se conturează și poziția acestui organ ca autoritate publică centrală cu componentă materială generală în domeniul administrației publice. Din acest punct de vedere, Guvernul are misiunea de a asigura conducerea generală a ultimei. În virtutea acestui rol, guvernul desfășoară o activitate exclusiv executivă, principalul său atribut fiind organizarea și asigurarea executării legilor de către autoritățile administrației

<sup>159</sup> Muraru I, Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. Buc: Polirom, Ediția 13, volumul II, pag. 234-235.

publice centrale de specialitate.<sup>160</sup>

Domeniile de activitate ale Guvernului

Guvernul își desfășoară activitatea în următoarele domenii:<sup>161</sup>

- a) economie;
- b) afaceri externe și integrare europeană;
- c) ocrotirea sănătății, protecție socială și raporturi de muncă, familie;
- d) justiție, afaceri interne, ordine publică și protecție civilă;
- e) reintegrare teritorială;
- f) finanțe publice, relații fiscale și vamale;
- g) educație, știință, inovații, cultură, tineret și sport;
- h) dezvoltare regională, construcții, amenajarea teritoriului și urbanism;
- i) protecția mediului înconjurător și resursele naturale;
- j) agricultură, dezvoltare rurală și siguranța alimentelor;
- k) apărare și securitate națională;
- l) securitate și eficiență energetică;
- m) tehnologia informației, transport și infrastructură;
- n) administrație publică și servicii publice;
- o) demografie, migrație și azil;
- p) protecția consumatorului, calitatea produselor și serviciilor;
- q) raportare, evidență și statistică;

r) alte domenii de activitate în care este necesară intervenția Guvernului, ca exponent al puterii executive în stat, în conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova și ale actelor normative care reglementează domeniile în care intervenția este necesară.

Pentru realizarea Programului de guvernare, Guvernul exercită următoarele funcții:

**1. funcția de strategie**, prin care se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare;

**2. funcția de reglementare**, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice;

**3. funcția de administrare a proprietății statului**, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;

**4. funcția de reprezentare**, prin care se asigură, în numele statului român, reprezentarea pe plan extern și intern;

**5. funcția de autoritatea de stat**, prin care se asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale, precum și domeniile economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor care-și desfășoară activitatea în subordine sau sub autoritatea Guvernului.

### **Structura executivului**

Guvernul este alcătuit din:

- a) Prim-ministru;
- b) prim-viceprim-ministru;
- c) viceprim-miniștri;
- d) miniștri;
- e) alți membri stabiliți prin lege organică.

(2) Persoanele care cad sub incidența prevederilor alin. (1) lit. e) devin membri ai Guvernului de drept, în baza funcției deținute, conform legii organice aplicabile, și nu trebuie expres menționați în lista Guvernului prezentată Parlamentului în vederea obținerii votului de încredere.

(3) Lista Guvernului, prezentată Parlamentului de către candidatul la funcția de Prim-ministru în vederea obținerii votului de încredere, include lista candidaților la funcția de membru al Guvernului și lista ministerelor. La elaborarea listei candidaților la funcția de membru al Guvernului, candidatul la funcția de Prim-ministru trebuie să țină cont de legislația în domeniul asigurării egalității de șanse între bărbați și femei, corelate cu criteriile de profesionalism și de merit.

<sup>160</sup> Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Chișinău, VOL. II, pag.395

<sup>161</sup> Legea nr. 136 din 07.07.136 cu privire la Guvern. În Monitorul Oficial nr. 252.

(4) Prim-ministrul are dreptul să solicite Parlamentului, în perioada exercitării mandatului, modificarea listei ministerelor în cazul necesității constituirii, reorganizării sau dizolvării acestora. Parlamentul decide asupra solicitării Prim-ministrului prin adoptarea unei hotărâri de modificare a listei ministerelor cu votul majorității deputaților aleși.

#### **Desemnarea șefului executivului și membrilor. Investitura Guvernului.**

După consultarea fracțiunilor parlamentare, Președintele Republicii Moldova desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru.

(2) Candidatul pentru funcția de Prim-ministru cere, în termen de 15 zile calendaristice de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului.

(3) Programul de activitate și lista Guvernului se dezbat în ședința Parlamentului. Acesta acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților aleși.

(4) În baza votului de încredere acordat de Parlament, Președintele Republicii Moldova numește Guvernul prin decret, în termen de cel mult 14 zile calendaristice de la data adoptării de către Parlament a hotărârii pentru aprobarea programului de activitate al Guvernului și acordarea votului de încredere.

(5) În termen de cel mult 3 zile calendaristice de la data emiterii decretului privind numirea Guvernului, membrii Guvernului depun individual, în fața Președintelui Republicii Moldova, jurământul al cărui text este prevăzut la art. 79 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova.

**Funcția de membru al Guvernului încetează** în urma demisiei, a revocării, a pierderii drepturilor electorale, a stării de incompatibilitate, a decesului și a demiterii.

*Demisia* din funcția de membru a Guvernului se anunță public, se prezintă în scris primului ministru și devine irevocabilă din momentul s-a luat act de depunerea ei, dar nu mai târziu de 15 zile de la data depunerii.

*Revocarea* din funcția de membru al Guvernului se face de Președintele României prin decret, la propunerea primului ministru.<sup>162</sup>

#### **Literatură recomandată:**

1. Legea nr. 136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern. În Monitorul Oficial nr. 252.
2. Boris Negru, Nicolae Osmochescu, Andrei Smochină, Corneliu Gurin, Ion Creangă, Victor Popa, Sergiu Cobăneanu, Veaceslav Zaporozjan, Sergiu Țurcan, Valeria Șterbeț, Alexandru Armeanic, Dumitru Pulbere, **Constituția Republicii Moldova. Comentariu**, Editura Arc, Chișinău, 2012.
3. Boris Negru, Cojocatu V. **Tehnica legislativă**. Tipografia centrală, Chișinău 1997.
4. Camelia-Rodica Tomescu. **Raporturile dintre Guvern și Parlament**, Editura C.H. Beck, București, 2012.
5. Lijphart Arend. **Democrații. Modele de guvernare majoritară și consensuală îndouăzeci și una de țări**, Sigma IG, Chișinău, 1999.
6. Mircea Preda. **Autoritățile administrației publice**, Editura Lumina Lex, București, 1999.
7. Sergiu Cobăneanu, Elena Bobeica, Viorel Rusu. **Drept administrativ**, Editura, Î.S. F.E.-P, "Tipografia centrală", Chișinău 2012.
8. Verginia Vedinaș, Emanuel Constantinescu, Teodor Narcis Codreanu. **Dicționar de drept public, drept constituțional și drept administrativ**, Editura C.H. Beck, București, 2010.
9. Victor Popa. **Autoritățile Publice ale Republicii Moldova**, Chișinău: TISH, 2004.
10. Victor Popa. **Tratat de drept constituțional și instituții politice**, Chișinău: ULIM, 2002.
11. Alexandru Arseni. **Drept constituțional și instituții politice**, Chișinău: Centrul Editorial al USM, 2005.
12. Teodor Cârnaț. **Drept constituțional**, Chișinău: Centrul Editorial al USM, 2010.

**Recomandare metodică:** studenții vor studia și analiza Legea cu privire la Guvern și, cel puțin din trei surse bibliografice, unitățile de conținut din tema 13, pentru a putea să răspundă la întrebări.

#### **Întrebări pentru autoevaluare:**

- Ce înseamnă puterea executivă și cum se integrează în sistemul general al organelor puterii

<sup>162</sup> Bădescu M. Drept constituțional și instituții politice. București, pag. 313.

de stat?

- Cum interacționează puterea executivă cu celelalte ramuri ale guvernării?
- Care sunt modalitățile prin care puterea executivă și legislativul colaborează în procesul de elaborare a legilor?
- Explică rolul central al guvernului în sistemul executiv al Republicii Moldova.
- Cum are loc procesul de investiție a guvernului și cine este responsabil pentru acest proces?
- Ce înseamnă mandatul guvernului și cum își obține legitimitatea?
- Enumeră, cel puțin, trei funcții principale ale guvernului și explică importanța fiecăreia.
- Care sunt exemple de acte emise de guvern în exercitarea funcțiilor sale?
- Ce rol joacă guvernul în relație cu alte autorități publice, precum legislativul și sistemul judiciar?

### **Repere metodologice**

**Sarcină:** analizați hotărârea Curții Constituționale privind interpretarea articolului 101 alin. (2) și (3) din Constituție (efectele demisiei Prim-ministrului). Comentați și argumentați formele și modurile de răspundere a Guvernului Republicii Moldova și consecințele răspunderii.

**Recomandare metodică:** se va încuraja formularea argumentelor respectând structura argumentului: teza, explicația, dovada, concluzia.

### **Practica Curții Constituționale**

#### *HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA articolului 101 alin. (2) și (3) din Constituție (efectele demisiei Prim-ministrului)*

#### **PROCEDURA**

La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 16 iunie 2015, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, 25 alin.(1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin.(1) lit.a) din Codul jurisdicției constituționale, de către Președintele Republicii Moldova, dl Nicolae Timofti, privind interpretarea articolului 101 alin. (2) și (3) din Constituție.

Autorul sesizării a solicitat interpretarea prevederilor constituționale enunțate în următoarele aspecte:

*„a) În cazul demisiei Prim-ministrului și, respectiv, a întregului Guvern, în conformitate cu art. 101 alin. (3) din Constituție, care este momentul intrării în vigoare a actului demisiei și care este forma actului demisiei ținând cont de prevederile art. 6 din Legea cu privire la Guvern, conform cărora cererea de demisie a Prim-ministrului și a întregii componente a Guvernului se prezintă Parlamentului? Cererea de demisie a Prim-ministrului înseamnă automat și demisia Guvernului în lipsa unei hotărâri de Guvern în acest sens?*

*b) Care este termenul în care Parlamentul urmează să se pronunțe asupra cererii de demisie a Prim-ministrului și a întregii componente a Guvernului, ținând cont de principiul asigurării continuității exercitării puterii executive?*

*c) În cazul aprobării demisiei Prim-ministrului și a Guvernului, Președintele Republicii Moldova are obligația constituțională de a numi un Prim-ministru interimar până la formarea noului Guvern, în condițiile art. 101 alin. (2) din Constituție?*

*d) Care sunt situațiile care s-ar încadra în noțiunea de imposibilitate definitivă a exercitării de către Prim-ministru, cu excepția decesului și a incompatibilității funcționale, a atribuțiilor sale?*

*e) În cazul demisiei Prim-ministrului în condițiile art. 101 alin. (3) din Constituție, care este termenul formării noului Guvern?”*

#### **ÎN FAPT/CONTEXT**

În data de 12 iunie 2015, în cadrul unei conferințe de presă, Prim-ministrul Chiril Gaburici și-a anunțat demisia.

În cadrul ședinței din 16 iunie 2015, Guvernul a adoptat Hotărârea nr.370, prin care, în conformitate cu prevederile art.100, 101 alin.(3) și 103 din Constituția Republicii Moldova și art.6 din Legea cu privire la Guvern și în legătură cu demisia Prim-ministrului, Prim-ministrul și întreaga componentă a Guvernului și-au prezentat demisia.

Potrivit Hotărârii Guvernului nr. 370 din 16 iunie 2015, cererea de demisie a întregii componente

a Guvernului în legătură cu demisia Prim-ministrului a fost prezentată Parlamentului „*spre examinare*”.

#### **Argumentele autorului sesizării**

În opinia autorului sesizării, prevederile articolului 101 alin. (2) și (3) din Constituție au caracter ambiguu, ceea ce creează dificultăți la aplicarea acestora.

Potrivit autorului sesizării, demisia este un act juridic unilateral de voință al titularului funcției și care nu este susceptibil de control sau aprobare. Despre demisie se ia doar act, aceasta produce efecte juridice fără a fi necesară aprobarea sa. Pe de altă parte, articolul 6 din Legea cu privire la Guvern dispune că cererea de demisie a Prim-ministrului se prezintă Parlamentului, care **se pronunță** asupra ei. Astfel, în viziunea autorului sesizării, se creează o incertitudine cu privire la momentul intrării în vigoare a actului demisiei Prim-ministrului și a întregului Guvern, nefiind clar dacă demisia Guvernului își produce efectele în momentul anunțării acesteia sau în momentul adoptării hotărârii Parlamentului privind demisia Guvernului.

În partea ce ține de definirea imposibilității definitive a exercitării funcției de Prim-ministru, în viziunea autorului sesizării, aceasta se referă la orice circumstanță incompatibilă cu continuarea exercitării funcției, alta decât decesul.

#### **Argumentele Parlamentului**

În cadrul ședinței publice a Curții Constituționale, reprezentantul Parlamentului a menționat că, în cazul demisiei Prim-ministrului, Parlamentul doar urmează să ia act despre aceasta.

Totodată, Președintele Republicii Moldova nu-l poate obliga pe Prim-ministrul demisionar să-și exercite atribuțiile până la investirea noului Guvern. Astfel, după demisia Prim-ministrului, Președintele în mod obligatoriu numește un Prim-ministru interimar.

Potrivit articolului 100 din Constituție, funcția de membru al Guvernului încetează, printre alte cazuri, și în urma **demisiei**. Demisia este un act juridic unilateral de voință al titularului funcției, act prin care persoana, prin liberul său consimțământ și în baza propriilor convingeri, își anunță încetarea activității. Demisia nu este susceptibilă de control sau aprobare, despre aceasta se ia doar act.

Totodată, funcția de Prim-ministru constituie o funcție de înaltă demnitate publică, acesta fiind antrenat într-un raport juridic specific de drept public, căruia nu îi pot fi aplicate în totalitate regulile inerente raporturilor de muncă, inclusiv cele referitoare la demisie.

În cazul demisiei Prim-ministrului actul de demisie nu comportă nici o condiționare față de natura juridică a actului de demisie, astfel încât aceasta poate fi comunicată printr-un anunț public sau prin cerere scrisă adresată Parlamentului.

Constituția nu prevede un termen în limitele căruia cererea de demisie devine irevocabilă și nici Legea nr.64/1990 cu privire la Guvern nu prevede un termen în această privință.

În situația în care se consideră că este necesară instituirea unui termen în limitele căruia autorul mai poate reveni, retrăgându-și demisia, se constată că o asemenea rezolvare aparține exclusiv Parlamentului. În lipsa unor reglementări legislative exprese, în cazul Prim-ministrului demisia se anunță public sau se prezintă în scris Parlamentului și devine irevocabilă în momentul anunțării/depunerii ei. Caracterul ei irevocabil înseamnă că autorul nu mai poate reveni, retrăgându-și demisia. Deși votul de încredere se acordă întregii liste a Guvernului și, deși această investitură se face în bloc, și nu pentru fiecare membru al Guvernului în parte, pentru Prim-ministru acordarea încrederii comportă un caracter special, deoarece el este cel care în calitate de candidat la această funcție a solicitat pentru Guvern votul de încredere și a reușit să-l obțină potrivit dispozițiilor constituționale. Or, în ultimă instanță, **componenta Guvernului este expresia încrederii pe care Parlamentul o acordă candidatului la funcția de Prim-ministru** (Hotărârea nr. 16 din 24.04.2000 cu privire la interpretarea unor prevederi din art. 73, 82, 86, 94, 98, 100 și 101 din Constituția Republicii Moldova și Hotărârea nr.18 din 27.04.1999 cu privire la interpretarea unor prevederi din art.101 din Constituția Republicii Moldova).

Demisia Prim-ministrului atrage demisia întregului Guvern [art. 101 alin. (3) din Constituție]. În acest sens, demisia Guvernului operează de drept, **nefiind necesară îndeplinirea nici unei alte condiții de formă sau procedură**, or, acesta este un proces automat și ireversibil, Parlamentul nemaiavând discreția de a accepta sau nu demisia Guvernului al cărui Prim-ministru a demisionat.

**Termenul de 3 luni este un termen general de formare a Guvernului, începe să curgă de la data apariției circumstanțelor ce au determinat necesitatea formării unui nou Guvern, curge**

indiferent de declanșarea procedurilor de formare a noului Guvern sau/și de efectuarea procedurilor prevăzute de alineatul (2) al articolului 85 din Constituție, include perioadele de consultare a fracțiunilor parlamentare și a altor proceduri legale și constituie termenul limită pentru formarea noului Guvern”.

Potrivit prevederilor art. 101 alin. (2) din Constituție, doar **în cazul imposibilității Prim-ministrului de a-și exercita atribuțiile** sau în cazul decesului acestuia, Președintele Republicii Moldova va desemna un alt membru al Guvernului ca Prim-ministru interimar până la formarea noului Guvern.

Din conținutul articolului 101 alin. (2) din Constituție rezultă cu claritate că Legea Supremă face distincție între două situații distincte de imposibilitate a exercitării mandatului de Prim-ministru: (a) **imposibilitate temporară**, caz în care Prim-ministrul își poate relua activitatea în Guvern; (b) **imposibilitate definitivă** (alta decât decesul), **situație în care Prim-ministrul demis nu-și mai poate relua activitatea în Guvern** „până la formarea noului Guvern”. În mod logic, **imposibilitatea definitivă a exercitării funcției de Prim-ministru este generată de orice circumstanță incompatibilă cu continuarea exercitării funcției, alta decât decesul.**”

„Imposibilitatea definitivă a exercitării funcției de Prim-ministru”, în sensul articolului 101 alin. (2) din Constituție, cuprinde situația generată de orice circumstanță care împiedică continuarea exercitării funcției, alta decât decesul, **inclusiv situația refuzului expres al Prim-ministrului care și-a prezentat demisia de a exercita interimatul până la investirea noului executiv.**

În temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. b) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

#### **HOTĂRĂȘTE:**

1. În sensul articolului 101 alin. (3) din Constituție:

a) Demisia Prim-ministrului și, respectiv, a întregului Guvern intră în vigoare în momentul comunicării acesteia:

- în cazul cererii scrise adresate Parlamentului - în momentul depunerii;
- în cazul anunțului public - în momentul emiterii.

b) Demisia Prim-ministrului antrenează de drept demisia Guvernului, fără îndeplinirea nici unei alte condiții de formă sau procedură.

c) Parlamentul ia act de demisia Prim-ministrului și, respectiv, a întregului Guvern. Decizia Parlamentului, prin care se ia act de demisia Prim-ministrului și, respectiv, a întregului Guvern, nu influențează actul demisiei, procesul de formare a noului Guvern, precum și termenele constituționale inerente acestui proces.

2. În sensul articolului 101 alin. (2) din Constituție:

a) Președintele are obligația constituțională de a numi un Prim-ministru interimar până la formarea noului Guvern în cazul imposibilității definitive a exercitării funcției de către Prim-ministrul demisionar.

b) Imposibilitatea definitivă a exercitării funcției de Prim-ministru semnifică situația generată de orice circumstanță care împiedică continuarea exercitării funcției, alta decât decesul, inclusiv refuzul expres al Prim-ministrului demisionar de a continua exercitarea funcției până la formarea noului Guvern.

3. În sensul articolului 85 din Constituție, termenul-limită de formare a Guvernului este de trei luni, inclusiv în cazul demisiei Prim-ministrului în condițiile articolului 101 alin. (3) din Constituție, și începe să curgă din momentul comunicării demisiei Prim-ministrului, potrivit punctului 1 din prezentul dispozitiv.

## TEMA 14

### AUTONOMIA ȘI DESCENTRALIZAREA ADMINISTRATIVĂ

#### Unități de conținut:

1. Noțiunea și importanța organizării administrative a teritoriului.
2. Unitățile administrativ teritoriale.
3. Statutul juridic al unităților administrativ-teritoriale cu statut special.
4. Principii constituționale în organizarea și funcționarea autorităților publice locale.
5. Principiul autonomiei locale.
6. Principiul descentralizării serviciilor publice.
7. Principiul eligibilității autorităților publice locale.
8. Participarea autorităților publice locale reprezentative la exercitarea puterii de stat.

#### Obiectivele de referință:

- să definească termenul de „organizare administrativă a teritoriului” și să explice rolul său în guvernare;
- să enumere și să explice principiile constituționale care guvernează organizarea și funcționarea autorităților publice locale;
- să definească principiul autonomiei locale și să explice importanța sa;
- să argumenteze principiul descentralizării serviciilor publice și de ce este relevant;
- să constate modalitățile de participare a autorităților publice locale reprezentative la exercitarea puterii de stat;
- să constate instrumente și mecanisme disponibile pentru a asigura o colaborare eficientă între nivelul local și nivelul central al guvernării.

#### Termeni și noțiuni de bază:

Termenul de administrație provine din limba latină, „*administer*” traducându-se prin: agent, ajutător, servitor sau, într-un alt sens, instrument. Verbul „*administro*” înseamnă a da o mână de ajutor, a conduce sau a dirija.<sup>163</sup> Cuvântul „*administer*” aproape sinonim cu „*minister*”, care înseamnă: servitor, îngrijitor, ajutător, s-a format din rădăcina „*minus*” – „minor”, care înseamnă mai puțin și din prefixul „*ad*”, care arată direcția, „sensul” și subliniază starea de inferioritate în raport cu „*magister*”, ce se traduce prin cel care comandă, superiorul, șeful – cuvânt care s-a format din „*magis*”, care înseamnă mai mult.<sup>164</sup>

În limbajul curent termenul „administrație” este utilizat în mai multe sensuri. Astfel, prin administrație se poate înțelege: conținutul principal al activității puterii executive a statului; sistemul de autorități publice care înfăptuiesc puterea executivă; conducerea unui agent economic sau instituții social-culturale; un compartiment (direcție, secție, sector, serviciu, birou) din unitățile direct productive sau instituții social-culturale, care nu desfășoară nemijlocit o activitate direct productivă.

Dintre multiplele sensuri ale termenului de administrație, preocupările teoretice s-au axat în principal pe clarificarea noțiunii de administrație publică, luată ca formă de exercitare a puterii executive în stat, mai ales datorită importanței pe care o reprezintă cunoașterea exactă a acestei activități în intimitate; a modului în care trebuie să fie organizată realizarea ei în practică, moment esențial, de care depinde în mare măsură înfăptuirea rolului statului în organizarea și conducerea societății.<sup>165 166 167</sup>

**Formele autonomiei locale** – Autonomia locală se caracterizează prin recunoșterea de către Constituție a unei largi competențe unor unități teritoriale: regiunea, provincia, județul, orașul, comuna, în fruntea cărora se găsesc organe alese prin votul tuturor cetățenilor, indiferent de naționalitate, grad de cultură, origine etnică sau limbă.

<sup>163</sup> Vida I. Puterea executivă și administrația publică. „Monitorul oficial”, București, 1994, p. 9

<sup>164</sup> Alexandru I. Administrația publică. București: Editura Lumina Lex, 2001, p. 63-64

<sup>165</sup> Negulescu P. Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de arte grafice, E. Marvan, București, 1934

<sup>166</sup> Debbasch Ch. Fonction administrative et missions de l'administration, în lucrarea Science administrative, Administration publique, Paris, Librairie Dalloz, 1975

<sup>167</sup> Lalumiere C. A la recherche d'une cadre theoretique pour l'etude de l'administration publique, în Buletin de l'Institut International d'Administration Publique - Revue d'administration publique, Janvier-Mars, 1975.

De menționat că prin: regiune, provincie, județ, oraș, comună, se înțeleg unitățile administrativ-teritoriale, în sensul de colectivități teritoriale (locale).<sup>168</sup>

Astfel, există două feluri de autonomii teritoriale:

- autonomie legislativă;
- autonomie administrativă.

**Autonomia este legislativă** atunci când unor colectivități umane li se recunoște dreptul de a adopta, în domeniile specificate de Constituție, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți, norme juridice, cu cea mai mare forță juridică, subordonate numai legii fundamentale.

Ceea ce caracterizează autonomia legislativă este faptul că ea atrage după sine descentralizarea funcției legislative a statului, cum este cazul statelor federale. Ea poate fi întâlnită, însă, și în cadrul statelor unitare.

După cum precizează G.D. Eftimie, autonomia locală reprezintă forma extremă sub care poate fi concepută o descentralizare, formă care mai întotdeauna conține și atribuțiuni de natură politică.<sup>169</sup>

Potrivit Prof. Rodica Narcisa Petrescu, o deplină autonomie a unităților administrative ar duce la anarhie în stat, de aceea este indicat un control al autorităților central asupra celor locale descentralizate. Organele administrației central trebuie să vegheze menținerea unității statului și să contrabalanseze o autonomie prea mare care ar fi în contradicție cu idea de unitate.<sup>170</sup>

**Autonomia este administrativă** atunci când unor colectivități umane li se recunoaște numai dreptul ca, pe baza și în conformitate cu legile în vigoare, să emită, prin vot direct, fie indirect, norme obligatorii de interes local.

Un aspect care trebuie relevat în privința angajamentului statului în direcția descentralizării, a autonomiei locale, este cel al reglementării internaționale. Această dimensiune este de origine mult mai recentă și are o semnificație destul de importantă.

Prin garantarea detaliată a autonomiei la nivel constituțional, statul s-a angajat practic ireversibil, dar la nivel exclusiv intern. Prin consacrarea internațională a autonomiei locale, statul se angajează înă la un nivel internațional, pasul parcurs fiind uriaș, cu caracter revoluționar.<sup>171</sup>

Autonomia locală, raporturile dintre stat și colectivitățile teritoriale locale de pe teritoriul său ies din sfera exclusivă a dreptului intern, din domeniul rezervat competenței exclusive a statului, devenind materie de cooperare și de reglementare internațională. Colectivitățile teritoriale locale și autonomie lor nu mai sunt la latitudinea suveranității absolute a statelor, ci ajung a fi garantate, protejate, internațional.

**Descentralizarea administrativă** este un mod de organizare administrativă care permite colectivităților umane sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le confer personalitate juridică, le înzestrează cu autoritate și le dotează cu resursele necesare.

Descentralizarea administrativă se caracterizează prin existența unor autorități, altele decât statul, care nu numai că dețin o serie de drepturi de decizie administrativă, ci mai beneficiază și de o independență proprie în raport cu puterea central.

Statul nu mai concentrează ansamblul sarcinilor administrative în mâinile sale, ci le împarte în anumite cote cu alte categorii de personae juridice de drept public. Aceste personae juridice de drept public au o organizare autonomă, organe proprii alese și reprezintă un element definitoriu a organizării descentralizate.

Una din condițiile esențiale ale descentralizării administrative, pe lângă existența unor autorități locale, independente de puterea central, este recunoașterea de către stat a existenței unor interese locale (afaceri locale), specifice colectivităților din diferitele unități administrative-teritoriale, care revin spre soluționare competenței colectivităților locale. Astfel, colectivitățile locale au posibilitatea să rezolve problemele ce interesează cetățenii ce le compun.<sup>172</sup>

O altă condiție esențială a existenței descentralizării administrative este asigurarea autorităților autonome locale cu mijloace material și financiare suficiente, în vederea materializării deciziilor lor privind satisfacerea intereselor locale.

<sup>168</sup> Corneliu L. P., op.cit., p. 33

<sup>169</sup> George D. Eftimie, *Regiunea ca bază a descentralizării administrative*, Ed. Tiparul Românesc, București, 1941, p. 13

<sup>170</sup> Petrescu R. *Drept administrative*. Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2002, p. 49-50.

<sup>171</sup> Popescu C. *Autonomia locală și integrarea europeană*, Ed. All Beck, România, p. 100.

<sup>172</sup> Baguenard J. op.cit. p. 17-40; Vedel G. *Droit administratif*, P.U.F., Collection Themis, Paris, 1973, p. 313; J. Moreau, *Administration régionale, departamentale et municipale*, Dalloz, Paris, 1983, p. 8.



Toate caracteristicile de mai sus definesc sfera descentralizării administrative. Descentralizarea administrativă, cum se poate observa, are în conținutul său unele elemente care se regăsesc și în sfera deconcentrării administrative, cum ar fi, de exemplu, recunoașterea importanței pentru colectivitatea națională a problemelor cu caracter local.

În acest sens trebuie de făcut o distincție între descentralizarea administrativă și desconcentrarea administrativă, întrucât acestea nu se află într-o simplă relație determinată de considerente graduale, ci aparțin unor naturi diferite.

În timp ce descentralizarea administrativă vizează un raport de autonomie între diferite persoane publice din cadrul statului, desconcentrarea administrativă se mărginește să configureze condițiile geografice în care își exercită atribuțiile aceeași persoană publică: guvernul central.<sup>173</sup>

Astfel descentralizarea administrativă răspunde cu mai mare eficiență cerințelor democrației decât celelalte principii de organizare administrativă. Mai mult decât atât, ea exprimă o filosofie democratică și liberală.<sup>174</sup> Acest liberalism ține de liberalismul politic ce semnifică un sistem democratic în cadrul căreia cetățenii sau reprezentanții lor participă în vederea realizării intereselor publice.

În literatură juridică s-a arătat că descentralizarea administrativă se poate prezenta sub două forme: descentralizarea teritorială și descentralizarea serviciilor publice (tehnică).<sup>175</sup>

**Descentralizarea teritorială** este o formă a descentralizării administrative de care beneficiază colectivitățile locale (unitățile administrativ-teritoriale).

Ea se caracterizează prin faptul că teritoriul statului este delimitat în unități administrativ-teritoriale, în care funcționează autorități administrative autonome locale, care se bucură de o independență față de autoritatea centrală în rezolvarea problemelor locale. Anumite servicii cu caracter local sunt scoase, astfel, din competența autorităților centrale și date în competența acestor autorități locale descentralizate, care le girează în unitățile administrativ-teritoriale în care au fost alese.

Independența autorităților se manifestă în următoarele cazuri:

a) prin faptul că aceste autorități nu mai sunt numite de puterea centrală, ci sunt alese de cetățenii din unitatea respectivă;

b) unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public (având un patrimoniu distinct de cel al statului, buget propriu și atribute de putere publică).

În virtutea capacității de drept public, unitățile administrativ-teritoriale își rezolvă interesele publice locale, distincte de interesele publice naționale ale statului.

Într-un cuvânt, pentru ca o colectivitate să fie considerată descentralizată, se impune precizarea câtorva condiții prealabile:

- Recunoașterea unei categorii de interese locale (afaceri locale), distincte de cele naționale.
- Desemnarea prin vot universal al autorităților care reprezintă diferitele comunități locale (comuna, orașul, municipiul, județul, departamentul etc. ).
- Colectivităților locale să li se recunoască calitatea de persoană juridică, atât civilă, cât și de drept public. Astfel încât, în limitele patrimoniului și a resurselor financiare pe care le dețin, să fie în măsură să gestioneze treburile de interes local prin adoptarea de acte juridice necesare realizării atribuțiilor ce le revin conform legii.
- Exercițarea unui control minimal din partea statului (tutela administrativă).

#### **Descentralizare și principiul subsidiarității în interconexiunea dintre APC și APL**

Descentralizarea reprezintă un proces prin care are loc transferarea atribuțiilor, competențelor, responsabilităților și, inclusiv, a resurselor financiare de la administrația publică centrală spre autoritățile publice locale în vederea rezolvării problemelor locale.

Descentralizarea presupune faptul că autoritățile centrale oferă colectivităților locale dreptul de a se autoadministra. Statul, în acest sens, le acordă personalitate juridică și le oferă dreptul de a forma autorități proprii și nemijlocit resursele necesare pentru a-și rezolva independent problemele locale.

Guvernul prin transferul atribuțiilor, competențelor și responsabilităților autorităților locale oferă independență parțială, deoarece autoritățile centrale au dreptul de a monitoriza activitatea colectivităților locale, efectuând un control de tutelă administrativă.

<sup>173</sup> Laubadere A., Venezia J-C., Gaudement Y., *Manuel de droit administratif*, L.G.D.J., Paris, 1988, p. 164-170

<sup>174</sup> Deleanu I, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 59

<sup>175</sup> Petrescu R.N., *Op. Cit.*, p. 51-55, Antonie Iorgovan, *Op. Cit.*, p. 443-445.

Descentralizarea în administrația publică presupunea funcționarea unui regim juridic, în care rezolvarea problemelor locale nu se mai face de funcționari numiți de la centru, ci de către cei aleși de corpul electoral. În cazul descentralizării, statul nu își asumă singur sarcina administrării, ci o împarte, în anumite cote, cu alte categorii de persoane cum ar fi colectivitățile locale.

Sistemul descentralizării înlocuiește puterea ierarhică, specifică centralizării, cu controlul administrativ de legalitate.

Descentralizarea perfecționează calitatea serviciilor publice prestate și folosește util resursele locale. Aceasta din urmă prezintă avantaje clare pentru dezvoltarea statului, datorită faptului că administrația publică locală este liberă să rezolve interesele locale. În cadrul descentralizării este creat un cadru favorabil, în care interesele locale să se dezvolte conform obiceiurilor locale și necesităților acestora, astfel încât crește spiritul de inițiativă individuală a colectivităților locale.

Descentralizarea serviciilor publice are loc odată cu scoaterea acestora de sub organele ierarhice superioare și instituirea acestora sub controlul administrativ.

Acest proces contribuie direct la consolidarea democrației, deoarece oferă posibilitatea cetățenilor să participe direct la formarea guvernării locale. Acest proces implică mai mulți actori sociali, inclusiv, societatea civilă. Sistemul dat este recunoscut de Carta Europeană ca fiind temelia autonomiei locale, deoarece toate deciziile efectuate cu participarea unui număr mai mare de cetățeni sunt mai bine argumentate și relevante datorită faptului că țin cont de interesul social mai mult, decât atunci când anumite decizii ar fi luate la nivel național.

#### **Literatură recomandată:**

1. Legea nr. 436 din 28-12-2006 privind administrația publică locală, Publicat : 09-03-2007 în Monitorul Oficial Nr. 32-35 art. 116.

2. Boris Negru, Nicolae Osmochescu, Andrei Smochină, Corneliu Gurin, Ion Creangă, Victor Popa, Sergiu Cobăneanu, Veaceslav Zaporozjan, Sergiu Țurcan, Valeria Șterbeț, Alexandru Armeanic, Dumitru Pulbere. **Constituția Republicii Moldova. Comentariu**, Editura Arc, Chișinău, 2012.

3. Boris Negru, Cojocaru V. **Tehnica legislativă**, Tipografia centrală, Chișinău 1997.

4. Mircea Preda, **Autoritățile administrației publice**, Editura Lumina Lex, București, 1999.

5. Sergiu Cobăneanu, Elena Bobeica, Viorel Rusu. **Drept administrativ**, Editura, Î.S. F.E.-P, "Tipografia centrală", Chișinău 2012.

6. Victor Popa. **Autoritățile Publice ale Republicii Moldova**, Chișinău: TISH, 2004.

7. Victor Popa. **Tratat de drept constituțional și instituții politice**, Chișinău: ULIM, 2002.

8. Alexandru Arseni. **Drept constituțional și instituții politice**, Chișinău: Centrul Editorial al USM, 2005.

9. Teodor Cârnaț. **Drept constituțional**, Chișinău: Centrul Editorial al USM, 2010.

**Recomandare metodică:** studenții vor studia și analiza Legea privind administrația publică locală și, cel puțin din trei surse bibliografice, unitățile de conținut din tema 14, pentru a putea să răspundă la întrebări.

#### **Întrebări pentru autoevaluare:**

- Ce înseamnă „organizarea administrativă a teritoriului” și de ce este esențială în contextul guvernării unei țări?

- Enumerați tipurile de unități administrativ-teritoriale și descrieți responsabilitățile specifice ale fiecăreia.

- Explicați conceptul de autonomie locală și furnizați un exemplu concret de aplicare a acestui principiu.

- Care sunt avantajele și dezavantajele autonomiei locale?

- De ce este importantă descentralizarea serviciilor publice în cadrul guvernării locale?

- Oferiți exemple specifice de servicii publice descentralizate și impactul acestei descentralizări asupra comunităților locale.

- Care sunt modalitățile prin care autoritățile publice locale participă la procesul de exercitare a puterii de stat?

- Cum se poate îmbunătăți colaborarea dintre nivelul local și nivelul central al guvernării?

### **Repere metodologice**

**Sarcină:** analizați hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității unor prevederi fiscale referitoare la taxele locale. Comentați și argumentați formele și modurile de interacțiune între autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale.

**Recomandare metodică:** se va încuraja formularea argumentelor respectând structura argumentului: teza, explicația, dovada, concluzia.

### **Practica Curții Constituționale:**

## HOTĂRÂRE nr. 2 din 28.01.2014 PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII unor prevederi fiscale referitoare la taxele locale

### **PROCEDURA**

La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 13 ianuarie 2014 în temeiul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, art. 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de către deputații în Parlament, dnii Valeriu Munteanu, Gheorghe Brega și dna Corina Fusu, pentru controlul constituționalității prevederilor punctelor 113-119, 122 și 123 ale Art. IX din Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care au fost operate modificări la Codul fiscal nr. 1163 din 24 aprilie 1997.

La 14 ianuarie 2014 sesizarea a fost completată cu noi argumente.

În cadrul ședinței publice, autorii sesizării au solicitat extinderea obiectului sesizării și verificarea constituționalității Hotărârii Guvernului nr. 1051 din 24 decembrie 2013 cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014.

Autorii sesizării au pretins, în special, că prevederile punctelor 113-119, 122, 123 ale Art. IX din Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care au fost excluse unele taxe locale și plafonate cele existente, contravin articolelor 1, 8, 72, 109, 112, 130, 131 și 132 din Constituție, precum și prevederilor actelor internaționale.

### **ÎN FAPT**

La 23 decembrie 2013 Parlamentul a adoptat Legea nr. 324 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care a stabilit noua politică bugetar-fiscală. Prin această lege, *inter alia*, au fost operate modificări în Codul fiscal.

Prin amendamentele operate la Codul fiscal, au fost excluse o serie de taxe locale (taxa de la posesorii de câini, taxa pentru parcaj și taxa pentru evacuarea deșeurilor), precum și au fost fixate cotele maxime ale taxelor locale care urmează a fi încasate de către autoritățile administrației publice locale.

Proiectul politicii bugetar-fiscale a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 959 din 3 decembrie 2013 și la aceeași dată a fost înregistrat în Parlament cu nr. 491.

Amendamentele operate la Codul fiscal privind taxele locale nu s-au regăsit în proiectul legii aprobat de către Guvern. Respectivele prevederi au fost incluse la adoptarea proiectului de lege de către Parlament în lectură finală (23 decembrie 2013), fiind propuse de către Comisia economie, buget și finanțe (conform raportului asupra proiectului pentru a doua lectură nr. CEB nr. 6/755 din 23 decembrie 2013).

De asemenea, asupra amendamentelor propuse, care vizează în mod direct politica bugetar-fiscală a statului, nu a fost solicitat acceptul Guvernului în conformitate cu art. 131 alin. (4) din Constituție. Necesitatea solicitării acordului Guvernului a fost constatată după adoptarea proiectului de lege.

Astfel, la solicitarea Președintelui Parlamentului nr. DDP/C-6/243 din 24 decembrie 2013, Guvernul a adoptat *post factum* Hotărârea nr. 1051 din 24 decembrie 2013 „Cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014”.

În hotărâre se menționează:

„Având în vedere aprobarea de către Parlament, la 23 decembrie 2013, a proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (nr.491 din 3 decembrie 2013 referitor la politica bugetar-fiscală pe anul 2014) și, ulterior, a proiectului legii bugetului de stat pe anul 2014 (nr.488 din 3 decembrie 2013), cu amendamentele operate, se acceptă majorarea veniturilor și a cheltuielilor bugetului de stat pe anul 2014 de la 25 682 041,6 mii lei și 28 085 074,8 mii lei la 25 814 830,3 mii lei și, respectiv, 28 217 863,5 mii lei.”

Legea nr. 324 pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova la 31 decembrie 2013 și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2014.

### **ÎN DREPT**

Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează în esență includerea în legislația fiscală a mărimii taxelor locale încasate de autoritățile publice locale, precum și excluderea unor taxe existente.

Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională interconexe, precum procedura de formare a bugetului public național, principiul autonomiei locale, implicit autonomia financiară și bugetară a unităților publice locale.

### **FONDUL CAUZEI**

I. Pretinsa încălcare a articolului 131 alin. (4) și alin. (6) din Constituție

Autorii sesizării pretind, în special, că prevederile contestate vin în contradicție cu articolul 131 alin. (4) și alin. (6) din Constituție, potrivit căruia:

„[...]”

(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

[...]”

(6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.”

### **Argumentele autorilor sesizării**

Autorii sesizării susțin faptul că prevederile contestate contravin articolului 131 alin. (4) din Constituție, conform căruia orice amendament care atrage reducerea veniturilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

### **Argumentele autorităților**

Potrivit opiniei Parlamentului, în ceea ce privește norma constituțională privind acceptul decătre Guvern al propunerilor legislative și amendamentelor care atrag majorarea sau reducerea veniturilor sau cheltuielilor bugetare, s-a menționat că prin Hotărârea nr. 1051 din 24 decembrie 2013 cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014 Guvernul a acceptat majorarea veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat pe anul 2014, având în vedere aprobarea de către Parlament, la 23 decembrie 2013, a proiectului de lege nr. 491 din 3 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative și a proiectului legii bugetului de stat pe anul 2014 nr. 488 din 3 decembrie 2013.

În cadrul ședinței publice a Curții, reprezentantul Guvernului a susținut că norma constituțională de la art. 131 alin. (4) poate fi interpretată și în sensul posibilității Guvernului de a accepta orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor sau cheltuielilor bugetare și după adoptarea acestora de către legislativ. În acest sens, cu referire la speța examinată, Guvernul a aprobat Hotărârea nr. 1051 din 24 decembrie 2013 cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014.

În același timp, reprezentantul Guvernului a menționat că, în cazul în care Guvernul expune un aviz negativ după ce proiectele de legi care au un impact bugetar sunt adoptate, Parlamentul urmează să revoteze legea.

### **Aprecierea Curții**

Finanțele publice ale statului generează un întreg sistem de relații economice, exprimate sub formă bănească, prin intermediul cărora se asigură satisfacerea necesităților generale ale societății. Constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor publice se realizează după metode și tehnici specifice, având la bază principiul rambursabilității sau al nerambursabilității, care, ulterior, capătă diverse destinații.

Ansamblul metodelor și tehnicilor, prin intermediul cărora instituțiile statului special create

constituie și utilizează resursele financiare publice, creează un sistem coerent de relații financiare, denumit „sistemul financiar-bugetar”.

**Administrarea resurselor financiare în cadrul acestui sistem se realizează printr-un complex întreg de planuri financiare (bugete), care împreună formează sistemul bugetar. Acesta este un sistem unitar de bugete și fonduri, care formează bugetul public național, cuprinzând: bugetul de stat; bugetul asigurărilor sociale de stat; bugetele unităților administrativ-teritoriale; fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală.**

Potrivit alineatului (4) al articolului 131 din Constituție „Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare **pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern**”.

Prevederile Legii Supreme, care consacră **obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului** în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor, drept **o condiție imperativă** de la care legislativul nu poate deroga în procesul aprobării bugetului public național, nerespectarea căreia constituie **o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar**. Acest principiu constituțional este incident procedurii bugetare.

**În vederea asigurării unei autonomii efective și funcționale a autorităților administrației publice locale**, în care acestea să dispună de dreptul și capacitatea de a reglementa și gestiona în interesul populației locale treburile publice, legiuitorul a prevăzut la articolul 9 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 **dreptul acestora de a elabora, aproba și gestiona în mod autonom bugetele proprii și dreptul de a stabili și pune în aplicare taxe și impozite locale**, în condițiile stabilite de lege.

Bugetele locale reprezintă instrumente de planificare și de conducere a activității economico-financiare a unităților administrativ-teritoriale. Structura acestora reflectă gradul de autonomie a administrației locale față de puterea centrală. De asemenea, bugetele locale reflectă fluxurile veniturilor și cheltuielilor administrației locale, modalitatea de finanțare a cheltuielilor pe destinații și de acoperire a deficitelor bugetare.

**Ca parte a sistemului bugetar, bugetele locale îndeplinesc un rol complex, care decurge din rolul general al bugetului de stat.** Astfel, bugetul local îndeplinește rolul financiar de mobilizare a resurselor și de redistribuire a acestora pe plan local în funcție de sarcinile care revin fiecărei unități administrativ-teritoriale.

Descentralizarea administrației publice implică descentralizarea serviciilor publice și consolidarea autonomiei locale din punct de vedere administrativ și financiar, acționând în vederea conștientizării și creșterii gradului de implicare a colectivităților locale în gestionarea problemelor cu care se confruntă, precum și a constituirii politicii proprii, de creșterea performanțelor economice și de îmbunătățire a vieții sociale, a cetățenilor colectivităților prin definirea și asumarea responsabilităților locale referitoare la serviciile locale și performanțele financiare, aferente îndeplinirii acestora.

Protecția colectivităților locale mai slabe din punct de vedere financiar impune instituirea unor proceduri de ajustare sau a altor măsuri echivalente care să corijeze efectele repartiției inegale a potențialelor surse de finanțare, cât și sarcina financiară care le revine acestora. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să reducă libertatea de opinie a colectivităților locale în cadrul propriului lor domeniu de responsabilitate.

**Legea urmează să cuprindă criteriile de determinare a taxelor locale prin delegarea competenței autorităților publice de a stabili cuantumul nemijlocit, reieșind din principiile și criteriile stabilite de legiuitor.** Or, în modul în care sunt expuse mărimile actualelor taxe, **nu se asigură un echilibru și o echitate între contribuabilii** de la care acestea urmează a fi încasate.

Articolul 4 alin. (6) din Carta Europeană a Autonomiei Locale prevede că **autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate**, pe cât e posibil, în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor **pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct**.

Procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităților publice locale, precum și **orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale**.

Deși autoritățile publice locale se bucură, în condițiile legii, de autonomie financiară, adoptă bugetul lor propriu, care este independent și separat de bugetul de stat, există o **interdependență directă între legea bugetului de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale** – părți componente ale bugetului public național.

**Modalitatea prin care au fost excluse unele taxe locale și instituite cote maxime, ce pot fi percepute pentru celelalte, a pus autoritățile locale în incapacitate de a-și stabili** corespunzător volumul veniturilor și cheltuielilor bugetare și a asigura elaborarea, aprobarea și executarea unor bugete echilibrate, fără deficit bugetar.

În temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 60, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

#### **HOTĂRĂȘTE:**

1. *Se admite* sesizarea deputaților în Parlament dnii Valeriu Munteanu, Gheorghe Brega și dna Corina Fusu pentru controlul constituționalității unor prevederi fiscale privind taxele locale.

2. *Se declară neconstituționale* punctele 113-119, 122-123 ale articolului IX din Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

3. *Se respinge ca inadmisibilă ratione materiae* solicitarea privind controlul constituționalității Hotărârii Guvernului nr. 1051 din 24 decembrie 2013 cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014.