

**VALORIFICAREA PRINCIPIULUI IERARHIEI LA NIVELUL RAMURILOR
SISTEMULUI DE DREPT AL REPUBLICII MOLDOVA**

Elena BOTNARI, *dr., conf. univ.,
Facultatea de Drept și Științe sociale,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți*

Abstract: *The general principle of hierarchy capitalized at the level of the branches of the legal system of the Republic of Moldova is tackled in the article. The construction of the legislation system is a hierarchical one, based on the legal force of normative acts. In turn, each branch of law is expressed in a hierarchical system of formal sources. There is a constant presence of the Constitution of the Republic of Moldova in the hierarchy of branch sources of law. Also, international human rights law, to which the Republic of Moldova is a party, is positioned immediately after the Constitution. However, the place of European Union law, at branch level, is not identified, in contrast to the legislation of the Republic of Moldova as a whole.*

Keywords: *principle, hierarchy, system, legislation, code, branch, right, law, constitution.*

Sistemul legislației este elaborat în temeiul principiilor generale ale dreptului, principiului ierarhiei, în special, fiind direcționat de principiile elaborării actelor normative. Printre principiile legiferării distingem principiul ierarhiei care, de exemplu, în viziunea lui Iu. A. Tihomirov, se identifică cu legalitatea, iar în opinia lui B. Negru și A. Negru, se identifică cu supremația legii [1, pp. 192-193]. Considerăm că principiul ierarhiei actelor normative se identifică cu forța juridică a actului normativ care determină poziția actului normativ în sistemul legislației.

Legiuitorul moldovean numește în art. 3, alin. (1), lit.f), al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, printre principiile activității de legiferare, *respectarea ierarhiei actelor normative* [2]. Ierarhia actelor normative întemeiază sistemul legislației R. Moldova. Conform Legii 100/2017, legislația Republicii Moldova este constituită din următoarele categorii de acte normative: a) *Constituția Republicii Moldova*; b) *legile și hotărârile Parlamentului*; c) *decretele Președintelui Republicii Moldova*; d) *hotărârile și ordonanțele Guvernului*; e) *actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate*; f) *actele normative ale autorităților publice autonome*; g) *actele normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special*; h) *actele normative ale autorităților administrației publice locale* [2]. Totuși, observăm că actele normative sunt poziționate de legiuitor concomitent după două criterii, cel al organului emitent și cel al ierarhiei sau forței juridice a actului normativ, ceea ce creează, în viziunea noastră, confuzie. Menționăm că actele normative de la lit. c) până la lit. h), după forța juridică, ierarhia lor, sunt subordonate legilor.

Legiuitorul consacră criteriile de stabilire a forței juridice a actelor normative în art. 7 al Legii 100/2017: 1) *competența și statutul autorității publice emitente*; 2) *categoria actului normativ. Limitele de competență privind adoptarea, aprobarea sau emiterea actelor normative sunt stabilite de Constituția R. Moldova, Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern și de alte acte normative* [2]. Suntem de părerea că nu atât categoria actului normativ determină forța juridică a acestuia, cât obiectul (sfera) de reglementare a actului normativ.

Principiul ierarhiei se deduce din art. 9, alin. (1) al Legii 100/2017, potrivit căruia *Constituția Republicii Moldova este Legea Supremă a statului și a societății. Niciun act normativ care contravine prevederilor acesteia nu are forță juridică* [2]. De asemenea, în art. 3, alin. (3) al Legii 100/2017, legiuitorul stipulează că *actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene*. Prin urmare, în sistemul legislației R. Moldova, imediat după Constituția R. Moldova și legile constituționale, pe poziția secundă, se vor situa *principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional și legislația Uniunii Europene*. În ipoteza aderării R. Moldova la Uniunea Europeană, în sistemul legislației R. Moldova urmează să se producă o schimbare sistemică esențială, potrivit căreia legislația Uniunii Europene va avea întâietate (primat, supremație) față de actele normative interne, inclusiv față de Constituție, legea supremă a statului și societății.

Pentru înțelegerea principiului ierarhiei se cer conștientizate raporturile de ordonare a relațiilor sociale, a actelor normative în special. În raporturile de ordonare, distingem nivelul/subiectul de supraordonare și nivelul/subiectul de subordonare. Pe verticală, veriga subordonată este dependentă de veriga supraordonată, cea din urmă determinând conduita/conținutul celei dintâi. În cadrul sistemului ierarhic al legislației actele normative subordonate/ierarhic inferioare trebuie să se conformeze, întemeindu-se pe prevederile actelor normative supraordonate/ierarhic superioare. Legiuitorul distinge regulile de ordonare a actelor normative în cadrul sistemului legislației, art. 7, alin. (2) și alin. (3), Legea 100/2017. Așadar, *actul normativ cu forță juridică superioară poate modifica sau abroga un act normativ cu forță juridică inferioară al aceluiași emitent. În cazul modificării exprese a actului inferior, modificarea are aceeași forță juridică ca și actul modificat. În cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act normativ adoptat, aprobat sau emis* [2].

Exigența ordonării actelor normative, altfel zis, respectării construcției ierarhice a legislației, urmează a fi luată în considerare chiar de la etapa elaborării proiectului de act normativ. Legiuitorul a specificat în art. 3, alin. (4) al Legii 100/2017, că *actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune; b) proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia* [2].

Așadar, *primo*, sistemul legislației R. Moldova este un sistem ierarhic, *secundo*, principiul ierarhiei este un principiu general al sistemului dreptului și sistemului legislației R. Moldova, în același timp, este un principiu metodologic al elaborării actelor normative.

În cadrul sistemului de drept al R. Moldova, la nivel ramural, principiul ierarhiei se decelează în sistematizarea izvoarelor formale ale ramurilor de drept, dar și în sistematizarea normelor și instituțiilor juridice care asigură unitatea sistemică a ramurii de drept.

De exemplu, sistemul izvoarelor dreptului muncii este prezentat de legiuitor în art. 4 al Codului muncii al R. Moldova, nr. 154-XV din 28.03.2003, după cum urmează: *Constituția Republicii Moldova, de prezentul cod, de alte legi, de alte acte normative ce conțin norme ale dreptului muncii, și anume de:*

- a) *hotărârile Parlamentului;*
- b) *decretele Președintelui Republicii Moldova;*
- c) *hotărârile și dispozițiile Guvernului;*
- d) *actele referitoare la muncă emise de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, de alte autorități centrale de specialitate, în limita împuternicirilor delegate de Guvern;*
- e) *actele autorităților publice locale;*
- f) *actele normative la nivel de unitate;*
- g) *contractele colective de muncă și convențiile colective;*
- h) *tratatele, acordurile, convențiile și alte acte internaționale la care Republica Moldova este parte.* [3]

Prin *alte legi* legiuitorul are în vedere legile organice care reglementează relațiile sociale de muncă. Nu împărțăm poziția legiuitorului de la lit. c), care califică dispozițiile Guvernului R. Moldova în funcție de acte normative, dar care de fapt sunt acte cu caracter individual juridic. Prin *acte referitoare la muncă* (lit. d), art. 4), emise de Ministerul Muncii și Protecției sociale, de alte autorități centrale de specialitate, urmează să distingem ordinele Ministerelor, Inspectoratelor de Stat, Agențiilor Naționale etc. prin care se aprobă regulamente, instrucțiuni, reguli etc. ce reglementează sfera raporturilor de muncă. *Actele autorităților publice locale* de la lit. e) sunt deciziile Consiliilor locale cu caracter normativ, iar *actele normative la nivel de unitate*, de la lit. f), sunt ordinele conducătorilor unităților, hotărârile organelor colegiale ale unităților, prin care se aprobă regulamente, statute, metodologii, reguli interne ale unității. Prevederea de la lit. g), art. 4, *contractele colective de muncă și convențiile colective* aliniază aceste acte ale parteneriatului social pe același palier juridic, totuși legiuitorul, conform principiului ierarhiei, urma să poziționeze convențiile colective de muncă (naționale, ramurale, teritoriale) pe o treaptă superioară față de contractele colective de muncă (nivelul unității), ceea ce rezultă din normele-definiții din art. 30 și art. 35 ale Codului muncii [3].

În același timp, în art. 13, Codul muncii al R. Moldova [3], este consacrat principiul priorității dreptului internațional al muncii (tratate, convenții, acorduri, alte acte internaționale) față de dreptul intern al muncii, în special Codul muncii, principiu care justifică poziționarea tratatelor internaționale ce reglementează relațiile sociale de muncă imediat după Constituția R. Moldova. În Codul civil al R. Moldova, art. 4 este prezentat sumar sistemul izvoarelor ramurii de drept civil, după cum urmează: *(1) Legislația civilă constă în prezentul cod, în alte legi, în ordonanțe ale Guvernului și în acte normative subordonate legii, care reglementează raporturile prevăzute la art. 2 și care trebuie să fie în concordanță cu Constituția Republicii Moldova. (2) Actele normative subordonate legii se aplică la reglementarea raporturilor civile doar în cazurile în care sunt emise în temeiul legii și nu contravin ei.* [4] Supremația Constituției R. Moldova față de alte acte normative și supremația legii față de alte acte subordonate legii ghidează legiuitorul și în materie civilă. Așadar, actele normative subordonate legii sunt acte *secundum legem*, aplicându-se cu titlu de excepție. Totuși, nu este clară intenția legiuitorului de a scoate în evidență ordonanțele Guvernului față de alte acte normative subordonate legii (hotărârile Parlamentului, decretele Președintelui, hotărârile Guvernului, ordinele Ministerelor etc.). În context, ordonanțele Guvernului, după forța lor juridică, se aliniază cu legile ordinare, deoarece sunt elaborate în cadrul procedurii de delegare legislativă, având un obiect de reglementare determinat de Parlament, care ar putea fi obiectul unei legi ordinare. Putem califica ordonanțele ca acte executive *de iure* cu valoare de lege ordinară *de facto*. Prin urmare, poziția ierarhică a ordonanțelor este superioară altor acte normative subordonate legii.

În legea penală a R. Moldova regăsim principiul ierarhiei în art. 1, alin. (3), Cod penal al R. Moldova: *(3) Prezentul cod se aplică în conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova și ale actelor internaționale la care Republica Moldova este parte. Dacă există neconcordanțe cu actele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului, au prioritate și se aplică direct*

reglementările internaționale [5]. Distingem supremația Constituției față de legea penală, pe de o parte, și supremația dreptului internațional al drepturilor omului față de dreptul intern penal (Codul penal), pe de altă parte.

Codul contravențional al R. Moldova nu conține ierarhia surselor dreptului contravențional, însă face trimitere la prioritatea (supremația) aplicării Codului contravențional în raport cu alte acte normative în domeniul reglementat, după cum urmează: (3) *Dacă în procesul aplicării unui alt act normativ se constată că prevederile acestuia contravin principiilor stabilite în prezentul cod, se aplică prevederile prezentului cod.* [6]

Legiuitorul ierarhizează sursele dreptului procesual penal în art. 2 al Codului de procedură penală a R. Moldova, după cum urmează: (1) *Procesul penal se reglementează de prevederile Constituției Republicii Moldova, de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte și de prezentul cod.* (3) *Constituția Republicii Moldova are supremație asupra legislației procesuale naționale. Nici o lege care reglementează desfășurarea procesului penal nu are putere juridică dacă este în contradicție cu Constituția.* [7] Principiul supremației Constituției față de alte legi, în special față de Codul de procedură penală, dar și în raport cu tratatele internaționale în materia drepturilor și libertăților omului, ratificate sau la care a aderat R. Moldova, este lesne de identificat. Observăm că legiuitorul statuează asupra unității dreptului intern procesual penal și dreptului internațional al drepturilor omului la care este parte R. Moldova.

Ierarhizarea surselor dreptului procesual civil se stabilește legal în art. 2 al Codului de procedură civilă a R. Moldova, după cum învederează legiuitorul: *...Constituția Republicii Moldova, de hotărârile și deciziile Curții Europene a Drepturilor Omului, de hotărârile Curții Constituționale, de prezentul cod și de alte legi organice.* Decelăm consecvența legiuitorului privind consacrarea supremației Constituției R. Moldova față de alte surse de drept procesual civil, de drept intern și de drept internațional. De asemenea, din contextul aceluiași articol distingem principiul *lex posterior derogat priori* [8]. Unitatea dreptului intern de procedură civilă și dreptului internațional al drepturilor omului, precum și poziția secundă, subordonată, a hotărârilor și deciziilor Curții Europene a Drepturilor Omului față de Constituția R. Moldova se deduc din prevederea alin. (3), alin. (1), art. 2, Cod de procedură civilă: *Dacă prin tratatul internațional la care Republica Moldova este parte sunt stabilite alte norme decât cele prevăzute de legislația procedurală civilă a Republicii Moldova, se aplică normele tratatului internațional, dacă din acesta nu rezultă că pentru aplicarea lor este necesară adoptarea unei legi naționale.* [8] Așadar, printre sursele normative ale dreptului procesual civil și a dreptului procesual penal, legiuitorul poziționează *secundo* sursele jurisprudențiale cu forță juridică de precedent judiciar (jurisprudența CtEDO). Menționăm sursa terțiară de drept procesual civil - hotărârile Curții Constituționale a R. Moldova, surse jurisdicționale definitive, cu valoare juridică obligatorie *erga omnes*, pe care legiuitorul autohton le arată doar în Codul de procedură civilă a R. Moldova, spre deosebire de alte acte coduri de legi.

În urma analizei principiului ierarhiei prin prisma unor acte codificate în vigoare ale R. Moldova, pot fi formulate următoarele concluzii: 1) principiul ierarhiei întemeiază sistemul surselor ramurale de drept; 2) principiul *lex superior derogat legi inferiori* este valorificat la nivelul ramurilor de drept; 3) supremația (întâietatea, *lex superior*) Constituției este omniprezentă în sistemul izvoarelor formale ale ramurilor dreptului; 4) recunoașterea la nivel ramural a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, exprimate și protejate prin tratate internaționale la care R. Moldova este parte; 5) situarea dreptului internațional al drepturilor omului pe poziția secundă față de Constituția R. Moldova în cadrul surselor ramurale de drept; 6) recunoașterea în dreptul procedural intern a valorii hotărârilor CtEDO (Curții Europene a Drepturilor Omului) prin poziționarea lor *secundum legem*, imediat după Constituția R. Moldova; 7) codurile de legi examinate nu fac trimitere la legislația Uniunii Europene ca sursă de referință pentru elaborarea actelor normative ramurale de drept intern; 8) legea 100/2017 privind actele normative, fiind posterioară tuturor codurilor în vigoare, nu este luată în considerare la prezentarea izvoarelor ramurale; 9) sursele ramurilor dreptului (legislația ramurală) sunt prezentate, de regulă, incomplet de către legiuitor, fiind obscurizat astfel principiul ierarhiei.

Bibliografie:

1. NEGRU, B.; NEGRU A. *Teoria generală a dreptului și statului*: curs universitar. Chișinău: Editura Bons offices, 2006. – 520 p. ISBN 978-9975-928-90-8

2. Legea Nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 12.01.2018, nr. 7-17, art. 6. **[online] Disponibil:** <https://www.legis.md>
3. Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154 din 28.03.2003//*Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 159-162 art. 648. **[online] Disponibil:** <https://www.legis.md>
4. Codul civil. Cartea întâi - Dispoziții generale (art.1-283) // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 82-86/661, 22.06.2002, modernizat (1.03.2019). **[online] Disponibil:** <https://www.legis.md>
5. Codul penal al Republicii Moldova nr. 85 din 18.04.2002 // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 128-129/1012, 13.09.2002 art. 195. **[online] Disponibil:** <https://www.legis.md>
6. Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24.10.2008 // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 3-6/15 din 16.01.2009. **[online] Disponibil:** <https://www.legis.md>
7. Codul de procedură penală nr. 122 din 14.03.2003 // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 248-251 art. 699. **[online] Disponibil:** <https://www.legis.md>
8. Codul de procedură civilă nr. 225 din 30-05-2003 // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 285-294 art. 436. **[online] Disponibil:** <https://www.legis.md>