

MINISTERUL EDUCAȚIEI ȘI CERCETĂRII
AL REPUBLICII MOLDOVA

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

SURVIVANȚA TRADIȚIEI CONSTITUȚIONALE ÎN TIPARELE CONSTITUȚIONALISMULUI EUROPEAN



Materialele conferinței științifice naționale cu participare
internațională dedicată aniversării a 30 de ani
de la adoptarea Constituției Republicii Moldova

**MINISTERUL EDUCAȚIEI ȘI CERCETĂRII
AL REPUBLICII MOLDOVA**

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

**SURVIVANȚA TRADIȚIEI CONSTITUȚIONALE
ÎN TIPARELE CONSTITUȚIONALISMULUI
EUROPEAN**

Materialele conferinței științifice naționale cu participare internațională
dedicată aniversării a 30 de ani de la adoptarea Constituției RM

CHIȘINĂU – 2025

342.4:341.217(4)EU(082)

S 95

Survivanța tradiției constituționale în tiparele constituționalismului european. Culegere de studii și articole elaborată în baza rapoartelor și comunicărilor prezentate la Conferința științifică cu participare internațională „30 de ani de la adoptarea Constituției Republicii Moldova. Survivanța tradiției constituționale în tiparele constituționalismului european”, organizată de Departamentul Drept public, Laboratorul de Cercetări Științifice Drept Public Comparat și E-Guvernare și Institutul de Creație Legislativă și Drept Comparat cu ocazia celei de-a 30-a aniversări de la adoptarea Constituției Republicii Moldova.

Coordonator:

Academician, doctor habilitat în drept, profesor universitar Ion GUCEAC

Recenzenți:

Dumitru BALTAG, doctor habilitat, profesor universitar

Raisa GRECU, doctor habilitat, conferențiar universitar

Colegiul de redacție:

Rodica CIOBANU, doctor habilitat, conferențiar universitar

Doina CUCIURCA, master în drept, lector universitar

Procesare computerizată:

Olga BACIU

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII DIN REPUBLICA MOLDOVA

"Survivanța tradiției constituționale în tiparele constituționalismului european", conferință științifică națională (2025; Chișinău). Survivanța tradiției constituționale în tiparele constituționalismului european : Materialele conferinței științifice naționale cu participare internațională dedicată aniversării a 30 de ani de la adoptarea Constituției RM / coordonator: Ion Guceac ; colegiul de redacție: Rodica Ciobanu, Doina Cuciurca. – Chișinău : Editura USM, 2025. – 192 p. : fig.

Cerințe de sistem: PDF Reader.

Antetit.: Ministerul Educației și Cercetării al Republicii Moldova, Universitatea de Stat din Moldova. – Tit. art., cuprins paral.: lb. rom., engl. – Rez.: lb. engl. – Referințe la sfârșitul art.

ISBN 978-9975-62-864-8 (PDF).

342.4:341.217(4)EU(082)

S 95

Întreaga responsabilitate asupra conținutului științific și informativ al lucrărilor aparține autorilor.

CUPRINS

5 CUVÂNT-ÎNAINTE

- 7 **Cristian IONESCU.** Caracterul suveran și național al puterii constituante - premisă a unei Constituții democratice / *The sovereign and national character of the constituent power premise of a democratic Constitution*
- 26 **Florin TUDOR.** Constituționalismul în Uniunea Europeană: provocări și perspective / *Constitutionalism in the European Union: challenges and perspectives*
- 37 **Ion GUCEAC.** Constituționalismul în Republica Moldova: multidimensionalitatea percepției și previziunea oportunităților / *Constitutionalism in the Republic of Moldova: multidimensionality of perception and forecasting opportunities*
- 52 **Elena ARAMĂ.** Interpretarea Constituției în viziunea teoriei realiste a dreptului / *The interpretation of the Constitution in the vision of the realist theory of law*
- 58 **Rodica CIOBANU.** Tradiția constituțională și inovația legislativă: Un echilibru necesar / *The Constitutional Tradition and Legislative Innovation: A Necessary Balance*
- 70 **Serghei ȚURCAN.** Libertatea de exprimare a mass-media în perioada electorală în jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova / *Freedom of expression of the mass media during the electoral period in the jurisprudence of the Constitutional Court of the Republic of Moldova*
- 79 **Svetlana SLUSARENCO.** Paradigma dreptului la vot în contextul integrării Europene / *The paradigm of the right to vote in the context of European integration*
- 87 **Lilia CHIRTOACĂ.** Practica CtEDO în jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova / *ECtHR practices in the jurisprudence of the Constitutional Court of the Republic of Moldova*
- 91 **Ion GUCEAC, Nina GARȘTEA.** Principiile fundamentale ale sistemului economic al Republicii Moldova / *The fundamental principles of the economic system of the Republic of Moldova*

- 114 Ion GUCEAC, Valeria GOJAN.** Constituționalizarea dreptului la apă potabilă de calitate / *Constitutionalization of the right to quality drinking water*
- 128 Ira SÎLI.** Accesul la informația de mediu - un drept fundamental al omului/ *Access to environmental information - a fundamental human right*
- 136 Liliana ȚURCAN.** Necesitatea și limitele reglementării constituționale a administrației publice / *The necessity and limitations of constitutional regulation of public administration*
- 143 Viorel RUSU.** Serviciile publice exercitate de autoritățile publice și instituțiile publice. Unele trăsături comune și deosebiri / *Public services exercised by public authorities and public institutions. Some common features and differences*
- 150 Anatoli COSTROMIȚCHI.** Clasificarea formelor de autonomii în dreptul constituțional: analiza abordărilor și a criteriilor / *Classification of forms of autonomy in constitutional law: analysis of approaches and criteria*
- 158 Doina CUCIURCA.** Parlamentarismul - fundament conceptual al constituționalismului european / *Parliamentarism - conceptual basis of European constitutionalism*
- 165 Dorel RUSU.** Transparența în procesul decizional al Parlamentului – garanție a încrederii dintre stat și cetățean / *Transparency in the decision making process of the Parliament - guarantee of trust between the state and the citizen*
- 173 Cristina POPOVICI.** Independența justiției - aspirație invariabilă a constituționalismului European / *Independence of justice - invariable aspiration of European constitutionalism*
- 181 Veronica CHEPTENE.** Conceptul securității dinamice în sistem penitenciar ca garanția realizării art. 24 din Constituție / *The concept of dynamic security in penitentiary system as a guaranty for the realization of art. 24 of the Constitution*

CUVÂNT-ÎNAINTE

Este o axiomă că orice comunitate de oameni, organizată într-un stat, trebuie să instituie o bază normativă care să reglementeze relațiile sociale, economice și politice, iar ideile și principiile normative să le sistematizeze într-o lege fundamentală – Constituția statului respectiv.

Recent, Republica Moldova a sărbătorit 30 de ani de la adoptarea Constituției în vigoare, un eveniment ce marchează un moment de reflecție asupra parcursului nostru constituțional și afirmarea Republicii Moldova ca stat democratic, ancorat în valorile constituționalismului european.

Această aniversare reprezintă nu doar un prilej de celebrare, ci și un punct de pornire pentru o nouă amplitudine în dezvoltarea constituțională a țării, impusă de cerințele unei realități obiective și de schimbările în mentalitatea societății.

Pe parcursul anilor, Constituția adoptată la 29 iulie 1994 a devenit expresia juridică sistemică a valorilor fundamentale care au conturat imaginea țării: stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate, alături de suveranitatea națională, separarea puterilor, parlamentarismul, unitatea poporului, egalitatea între cetățeni etc.

Deși Constituția a reputat o maximă extrapolare în viața socială, recunoaștem că nu a reușit să asigure o adeziune impecabilă din partea autorităților, a celorlalte organisme sociale și a cetățenilor. De asemenea, credem că, deocamdată, aceasta nu a reușit să întruchipeze pe deplin conștiința națională ridicată la rang de Lege Fundamentală.

În una dintre lucrări, am demonstrat că la originea constituției se află o serie de factori generali, convențional definiți ca rădăcini istorice și politice ale constituției. Influența acestor factori variază în fiecare stat, dar, în ansamblu, aceștia constituie soclul oricărei constituții, având în vedere și toate caracteristicile participării omului la viața socială.

Organizată cu ocazia celei de-a 30-a aniversări de la adoptarea Constituției noastre, Conferința științifică „30 de ani de la adoptarea Constituției Republicii Moldova. Survivanța tradiției constituționale în tiparele constituționalismului european” s-a bucurat de participarea reprezentanților mai multor centre universitare din Republica Moldova și România, doctoranzi, masteranzi și studenți.

Comprimând, parcă, timpul, culegerea de față include comunicările științifice ale participanților, împărțiți în trei paneluri: *Constituția din 1994 – o etapă definitorie a constituționalismului din Republica Moldova; Modernizarea sistemului constituțional din Republica Moldova – parte integrantă a constituționalismului european; Tendințe multidimensionale ale constituționalismului în Republica Moldova.*

Diversitatea tematică reflectă atât profunzimea teoretică, cât și perspectiva multidimensională asupra evoluției constituționalismului, explorând nu doar provocările și tendințele contemporane, ci și rădăcinile istorice și politice care conturează identitatea constituțională a Republicii Moldova. Prin analiza comparativă, participanții la conferință au reușit să evidențieze nu doar dificultățile, ci și oportunitățile procesului de integrare europeană și modul în care acesta influențează evoluția constituționalismului în țara noastră.

Publicarea culegerii de față reprezintă un omagiu adus tradiției constituționale a Republicii Moldova și un îndemn pentru continuarea consolidării principiilor democratice și a statului de drept, ținând cont de importanța și complexitatea procesului de constituționalizare a dreptului în context european și național.

Adresăm mulțumiri tuturor celor care au contribuit la realizarea lucrării: autorilor, membrilor Comitetului științific și organizatoric, precum și membrilor Colegiului de redacție, pentru efortul și dedicația lor.

Sperăm ca această culegere să constituie un exemplu și să adâncească tradiția constituțională, devenind un temerar îndemn la dezbateri constructive în vederea modernizării sistemului constituțional din Republica Moldova – parte integrantă a constituționalismului european.

Ion GUCEAC,
Academician, profesor universitar

**CARACTERUL SUVERAN ȘI NAȚIONAL AL
PUTERII CONSTITUANTE – PREMISĂ A UNEI
CONSTITUȚII LEGITIME ȘI DEMOCRATICE. CAZUL
CONSTITUȚIILOR REPUBLICII MOLDOVA ȘI AL
CONSTITUȚIILOR ROMÂNIEI**

**THE SOUVEREIGN AND NATIONAL FEATURE OF THE
CONSTITUENT POWER – PREMISE OF LEGITIMATE AND
DEMOCRATIC CONSTITUTION. THE CASE OF THE REPUBLIC
MOLDOVA AND ROMANIAN CONSTITUTIONS**

Cristian IONESCU,
Academia de Științe Juridice din România,
e-mail: prof.cristian.ionescu@gmail.com

Abstract. In this article, the author analyses the relationship between the real expression of the sovereign national will expressed by the Constituent Assemblies and the legitimacy of the constitutions they have drafted. The more the constituent power and its institutional expression – the Constituent Assembly – reflect the sovereign will of the people, its aspirations and its genuine needs for development and progress, the more expressive the constitutional identity of the nation in question will be, and the constitution voted by it will be fully legitimate and will have, by its content, the qualities of a national project. Seen within these limits, a legitimate constitution strengthens the mutual relationship of belonging between state and citizen. A constitution is legitimate to the extent that it is perceived by citizens as their constitution, the mirror and expression of their real aspirations for personal development, as well as their political, socio-economic and cultural development. From this perspective, the author analyses the constitutional moments that culminated in the adoption of constitutions in the Republic of Moldova between 1924-1978 and in Romania between 1948-1965 and concludes that the fundamental laws in question were illegitimate, undemocratic constitutions in the sense that this term has in European constitutional doctrine, since they did not reflect the sovereign will of the respective peoples, they were, in fact, constitutions imposed, granted by a ruler who was the legitimate holder of power. As for the two republics, they shared a common constitutional path at certain stages in the evolution of their state existence. In this context, the author points out that at the academic and scientific research level, it is necessary to reconstruct and wisely recover the true, real common history of the two states to restore and affirm a single constitutional identity.

Keywords: *Constituent power, legitimate power, constitutional identity, Constitution, Constituent Assembly, Constituent Assembly, Bessarabia, Republic of Moldova.*

• Introducere

Sunt puține teme de reflecție și de cercetare științifică în domeniul dreptului constituțional, cum este și tema puterii constituante, care au atât de multe legături directe cu științele politice și filosofia politică, cu sociologia și psihologia socială, precum și cu istoria constituțională, fără a lăsa în afara interesului științific, studiarea culturii și a profilului psihosocial ale unui popor, precum și a tradițiilor sale de viață și de organizare politică. Îmi argumentez această afirmație prin rolul generator, determinant al normelor și principiilor dreptului constituțional în ansamblul sistemului normativ al oricărei țări, legiuitorul infraconstituțional fiind obligat să legifereze în litera și spiritul constituției, orice abatere a acestuia de la această regulă, atrăgând după sine neconstituționalitatea normelor adoptate fără respectarea constituției.

Dintre toate ramurile sistemului de drept al unei țări, dreptul constituțional și izvorul volitiv originar al acestuia, adică puterea constituentă națională, conferă țării respective, o identitate constituțională aparte, care este cu atât mai clară, cu cât puterea constituentă și expresia sa instituțională – Adunarea Constituantă – reflectă mai real, mai fidel voința suverană a poporului, aspirațiile și nevoile sale autentice de dezvoltare și progres. Și încă un aspect, care nu este de loc neglijabil: aspirațiile și nevoile poporului, atât cele de moment, conjuncturale, cât, mai ales, cele de perspectivă, cele care vizează viitorul națiunii, nu viețuirea de moment a populației, trebuie să țină seama de realitățile politice interne, nivelul vieții social-economice, culturale, după caz, și naționale, precum și de realitățile și dinamica relațiilor internaționale și locul pe care țara respectivă îl ocupă în arena intereselor statelor și puterilor internaționale.

În acest cadru, legitimitatea puterii constituante ține, pe de o parte, de reflectarea fidelă a voinței suverane a poporului, puterea constituentă fiind cu atât mai profundă și expresivă, cu cât voința constituentă a poporului se exprimă mai liber, este mai sinceră, incontestabilă și clară iar, pe de altă parte, de identitatea între textul constituțional și voința normativă de rang constituțional exprimată de Adunarea Constituantă. De aici, o altă concluzie: o constituție este legitimă în măsura în care este percepută de cetățeni ca fiind *constituția lor*, oglinda și expresia nevoilor și aspirațiilor lor reale de dezvoltare personală, ca și cea politică și social-economică. Văzută în acești parametri, o constituție legitimă întărește raportul de apartenență între stat și cetățean, a cărei expresie instituțională este cetățenia. Pe de o parte, o constituție legitimă oferă cetățeanului garanția că în orice împrejurare drepturile și libertățile sale sunt garantate și apărate fără discuție de către stat și că acesta nu abuzează de autoritatea sa, iar pe de altă parte, că fiecare cetățean în parte, își va respecta îndatoririle fundamentale față de stat.

Găsim în această concluzie și temeiul ideologic și motivația psihologică ale aprobării/revizuirii textului constituțional prin referendum național. Aprobând lucrările Adunării Constituante privind elaborarea, dezbateră și adoptarea proiectului constituției, ori revizuirea acesteia, poporul întărește mandatul dat legiuitorilor constituuanți și, totodată, își însușește pentru sine, ca un bun al său, conținutul așezământului constituțional. De acum înainte, încălcarea constituției devine un afront la adresa poporului, iar poporul are dreptul imprescriptibil de a-și apăra constituția prin instrumente și modalități consacrate chiar în textul constituțional. Pe de altă parte, referendumul național pentru aprobarea constituției întărește supremația acesteia în ordinea juridică națională și îi conferă o forță probatorie suplimentară în raporturile cu ordinea constituțională a altor state. Cu alte cuvinte, prin referendumul național pentru aprobarea unei constituții, poporul își definește instituțional și își impune identitatea sa constituțională, nu în confruntare cu identitățile constituționale ale altor națiuni, ci într-o tăcită înțelegere, bazată pe bună-credință, a respectării altor constituții.

În sistemele constituționale unde nu este prevăzută procedura referendumului național pentru aprobarea constituției, promulgarea acesteia, după ce a fost adoptată de Adunarea Constituantă, are semnificația unei autentificări din partea șefului statului, prin care se atestă regularitatea procedurilor legislative de dezbateră și aprobare a legii fundamentale și valabilitatea voturilor exprimate de legiuitorii constituuanți.

În discursul politic obișnuit, de multe ori ne aflăm în fața unor interogații retorice: „Care este cea mai bună constituție din lume?” sau „Care este cea mai democratică¹ constituție din lume?” Legiuitorii constituuanți, partidele politice, mass media, în general societatea civilă și, deopotrivă, cetățenii, își pun adesea aceste întrebări, mai ales, în momente constituționale de conjunctură, sau atunci când un proces constituant se află în faza de inițiere sau chiar în deplină derulare. Ați putea adăuga întrebărilor deja formulate, alte două: „Care este cel mai bun, sau mai onest popor din lume?” sau „Care este cel mai democrat popor din lume?” Susțin că nu se poate formula un răspuns la cele patru întrebări, care să fie pe deplin satisfăcător pentru toată lumea.

Ceea ce mi se pare însă, a fi esențială și în unanimitate acceptată, este teza potrivit căreia între felul de a fi al unui popor și propria constituție, trebuie să existe o legătură organică, indestructibilă. Să mă explic: Poporul și Constituția sa sunt legați printr-un ADN de voință și expresie constituțională. Filosoful german Hegel a formulat în lucrarea *Principiile filosofiei dreptului*, un adevăr esențial, repetat cu stăruință în toate lucrările de referință din domeniul

¹ Aici, termenul de *democrație* este înțeles în sensul său original, de putere aparținând poporului, exercitată de popor, pentru popor și sub controlul poporului. Astfel înțeles, termenul de democrație nu se confundă cu termenul de „democrație populară”, „democrație socialistă” ori „democrație liberală”.

dreptului constituțional: „fiecare popor își are Constituția care i se potrivește și i se cuvine. De aceea poporul trebuie să aibă față de Constituția lui sentimentul dreptului său și al stării sale de fapt, altfel ea poate exista, e drept, în chip exterior, dar nu are nicio semnificație și nicio valoare” [1, p.316]. Hegel expune în citatul redat un adevăr esențial, pe care poporul român l-a resimțit profund pe ambele maluri ale Prutului în mai multe cicluri constituționale, și apoi, în întreaga perioadă în care i-au fost impuse texte constituționale de inspirație instituțională și ideologică marxistă². Este vorba despre impunerea *a priori* unui popor, împotriva voinței sale, a unei constituții, a cărei existență formală nu poate contestată, dar care, nu are nicio semnificație și nicio valoare pentru poporul respectiv, întrucât acesta nu și-o asumă liber, printr-un act suveran de voință politică. La rândul său, publicistul englez Thomas Paine scria că „Fiecare popor are constituția pe care o merită și care i se potrivește”. Iată, prin urmare, că raportul între conținutul global normativ al constituției și felul de a fi și gândi al unui popor a căpătat în doctrina constituțională valoarea unei axiome, regăsită ca valoare doctrinară în teoria și practica constituțională europeană. Concepția hegeliană despre raportul între popor și constituție o regăsim și la sociologul Dimitrie Gusti, potrivit căruia „Constituția este conștiința națională codificată” [2, p.21], [3, pp.231-232].

Fundamentarea legăturilor între felul de a fi al unui popor și propria lege fundamentală, este însă mult mai veche. Întrebat care este cea mai bună constituție, legiuitorul atenian Solon a întrebat, la rândul său: pentru ce popor și pentru ce timp? Răspunsul lui Solon este edificator: în principiu, nu există „constituții bune” sau „constituții rele”. Aprecierea pozitivă a unei constituții față de o altă constituție, depinde, pe de o parte, de caracterul real democratic și legitimitatea voinței constituante suverane a poporului, cât și de respectarea formelor de alegere și funcționare democratică a Adunărilor Constituante, iar pe de altă parte, de capacitatea legiuitorilor constituenți de a înțelege nevoile reale ale dezvoltării politice a poporului căruia urmează să i se aplice constituția respectivă, și de ingeniozitatea acestora de a găsi cele mai bune soluții legislative pentru conținutul constituției.

Desigur, nu am aici în vedere, constituțiile de esență marxistă, care au reflectat teoria social-democratului german, Frederich Lassalle, potrivit căruia o constituție este și exprimă prin conținutul ei raporturile de forțe politice existente în societate în momentul elaborării acesteia [4, p.11]. Proiectul unor astfel de așezăminte constituționale este, fără îndoială, întocmit și adoptat de partidul politic unic, care pretinde că exprimă cu cea mai mare vigoare ideologică, interesele și voința acelei forțe politice cu rol precumpănit în societate.

² Mă refer aici la Constituțiile Republicii Moldova din 1925, 1938, 1941 și 1978 și Constituțiile României din 1948, 1952 și 1965.

Un astfel de partid politic va avea, fără îndoială, în Adunarea Constituantă capacitatea necesară pentru a-și impune proiectul, care, odată aprobat și publicat în gazeta oficială a statului, va deveni constituția poporului respectiv. În realitate, constituția elaborată prin contribuția exclusivă a partidului unic, va căpăta, prin voința aceluiași partid, un caracter represiv de clasă și va fi folosită de acesta pentru a-și legitima constituțional programul de reprimare a adversarilor săi politici. Constituțiile României adoptate în anii 1948 și 1952 stau mărturie în acest sens: ele au fost acte normative care au servit partidului comunist să impună măsuri drastice de natură juridică, administrativă, economică, inclusiv, politică, prin care o întregă clasă socială și grupuri sociale au fost practic înlăturate din societate și forțate să se acomodeze unui stil de conducere statală de tip stalinist. O situație similară regăsim și în Republica Moldova în perioada 1941-1990, și nu numai.

În expresia hegeliană, existența unei astfel de constituții nu va putea fi negată, ea „va exista în chip exterior”, dar nu va avea legitimitate, întrucât este concedată de partidul unei clase sociale, altor clase și grupuri sociale, ale căror interese nu sunt reflectate și ocrotite de acest tip de constituție.

Puterea constituantă este o specie a puterii suverane a poporului și are trăsăturile generale ale acesteia. Dacă puterea suverană a poporului trebuie să întrunească elementele constitutive ale legitimității sale, tot astfel, este necesar ca și puterea constituantă a unui popor să nu fie stânjenită sau influențată de o altă voință politică statală intruzivă, indiferent care ar fi statul ce ar recurge la un asemenea demers de agresiune constituantă. Rezultatul direct al respectării acestor reguli esențiale, va fi întotdeauna o constituție în care poporul și fiecare cetățean în parte, se va regăsi pe sine în orice ipostază de aplicare a normelor constituționale. O astfel de constituție avea în vedere Constantin Stere, când a elaborat ante-proiectul Constituției din 1923. „Constituția este, spunea acesta, o supremă manifestare a suveranității naționale; numai ea poate *delega* anumite atribute ale suveranității diferitelor organe ale puterii de stat, numai ea poate preciza atribuțiunile acestora și delimita sferile lor de competență și, în consecință, stabili condițiunile de legiferare și, eventual, de revizuire constituțională” [5, p.229].

Am arătat în unele lucrări anterioare, că poporul trebuie să aibă față de puterea sa constituantă o deplină libertate de acțiune, atât în ceea ce privește vocația sa de a-și alege liber o Adunare Constituantă legitimă și cât mai larg reprezentativă, cât și de a stabili, prin legiuitorii săi constituanți, conținutul normativ ce urmează să fie adoptat de adunarea respectivă.

Raportul între puterea constituantă a unui popor determinat și suveranitatea și independența de care se bucură acesta în momentul în care optează să-și adopte ori să-și revizuiască Constituția, nu este însă un lucru simplu de

realizat. Istoria politică a multor națiuni înregistrează la un moment dat, cazuri în care s-a respectat cadrul formal al organizării puterii constituante, dar conținutul normativ al constituției a fost fie dictat de un alt stat, fie un stat străin a fost consultat formal de legiuitorii constituuanți naționali asupra conținutului constituției, ori a avizat asupra unor principii și instituții ori norme de rang constituțional. Astfel de cazuri sunt bine cunoscute și documentate în doctrina de specialitate: mă refer, de pildă, la Constituția Japoniei intrată în vigoare în anul 1947, al cărui proiect a fost redactat de experți americani sub autoritatea militară exercitată de Comandamentul militar aliat de ocupație, reprezentat de generalul american D. McArthur [6] și Constituția Germaniei din 1949, adoptată sub controlul statelor aliate învingătoare în al doilea război mondial [7]. În cazul celor două state învinse în cel de-al doilea război mondial, ocupantul militar nu a acționat, însă discreționar și împotriva nevoilor reale și a intereselor celor două națiuni de a-și construi și proteja un cadru democratic de exercitare a puterii în care să prevaleze voința suverană a popoarelor respective.

Sub semnul controlului și „asistenței ideologice” a statului sovietic ocupant, au fost adoptate Constituțiile Republicii Populare Române în anii 1948 și 1952. La aceste cazuri, colegii din Republica Moldova pot adăuga Constituția Republicii Autonome Sovietice Socialiste Moldovenești din 23 aprilie 1925, creată artificial dincolo de Nistru și redactată după modelul Constituției URSS din 1924 și al celei a Republicii Sovietice Socialiste Ucrainene din 1919, Constituția RASSM din 2 februarie 1938, care a urmat modelul prescris de Constituția URSS din 1936 și Constituția Ucrainei din 1937 [8, p.105], Constituția din 10 februarie 1941 și Constituția Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești din 15 aprilie 1978 [9]. Toate aceste așezăminte fundamentale ale Republicii Moldova, inspirate de ideologia și politica de stat a URSS, nu au exprimat nici voința suverană a poporului din republică, întrucât acesta nu avea garantat în mod real prin Constituție, dreptul de a-și alege sistemul de guvernare, nici adevăratele sale interese fundamentale, aflate în contradicție fațășe cu cele ale Uniunii Sovietice³ [10, p.23].

Dovadă că aceste așezăminte constituționale nu au avut un fundament legitim este faptul că atunci când populația Republicii Moldova și-a obținut dreptul de a da glas suveranității sale⁴, a afirmat în Declarația de Independență din 27 august 1991 adoptată de Parlamentul Republicii Moldova, că fără

³ În literatura de specialitate din Republica Moldova se precizează că „ Este cazul să explicăm că așa-numitele Constituții ale RSSM din 1941 și 1978 nu au stipulat principiul legitimității republicii parlamentare după modelul democratic, instituind o structură a organelor republicii moldovenești întemeiată pe principiul puterii unice, ele supunându-se Sovietului Deputaților Poporului, iar în ultimă instanță – Partidului Comunist al Uniunii Sovietice. Apelând la datele istorice, nu putem să nu recunoaștem că poporul nostru nu a beneficiat de o conducere democratică și nu conștientiza, în perioada regimului totalitar, faptul că era blocat drumul spre valorile civilizației de existență, bazate pe principiul dreptății și al umanismului”.

⁴ Declarația Suveranității RSS Moldova a fost adoptată de Sovietul Suprem al RSS Moldova la data de 23 iunie 1990.

consultarea sa, ca și a populației din „nordul Bucovinei și ținutul Herța, ocupate prin forță la 28 iunie 1940, precum și a celei din RASS Moldovenească (Transnistria), formată la 12 octombrie 1924, Sovietul Suprem al URSS, încălcând chiar prerogativele sale constituționale, a adoptat la 2 august 1940 „Legea URSS cu privire la formarea RSS Moldovenești unionale”, iar Prezidiul său a emis la 4 noiembrie 1940 „Decretul cu privire la granița între RSS Ucraineană și RSS Moldovenească”, acte prin care s-a încercat, în absența oricărui temei juridic real, justificarea dezmembrării acestor teritorii și apartenența noii republici la URSS”.

Practic, se poate discuta dacă constituțiile respective nu au fost de fapt, constituții concesive. Caracterul concedat al Constituțiilor RASS Moldovenești din 1925 și 1938, ale căror proiecte au fost elaborate de autorități ale RSS Ucrainene [8, p.104], nu poate fi contestat. De altfel, textul Constituțiilor din 23 aprilie 1925 și 6 ianuarie 1938 a fost confirmat, așa cum este bine cunoscut, de către autorități de suveranitate statală ale RSS Ucrainene, deși acestea nu aveau nici un drept să se pronunțe asupra conținutului altei entități statale⁵. De fapt, Ucraina a manifestat încă din 1917, în contextul prăbușirii Imperiului Țarist, intenția de a anexa Basarabia [11, p.482], [12, p.217]. Așa cum este cunoscut, Rada Centrală a Republicii Populare Ucrainene (Parlamentul revoluționar) a întreprins în iulie 1917 demersuri oficiale în acest sens [13, p.280], dejucate, însă, de noile autorități basarabene constituite în același an. Comitetul Central Executiv al Sovietului Soldaților și Ofițerilor de la Chișinău a remis Radei Centrale ucrainene o telegramă, redactată de Ion Buzdugan, în care se exprima indignarea față de tentativa de anexare a Basarabiei, în care se preciza că „nu este demn din partea unui popor, care a fost și el până acum subjugat, să înăbușe alt popor, care n-are nimic comun nici cu Ucraina nici cu ucrainenii” [14, p.48]. Telegrama adresată Radei Centrale de la Kiev nu a fost o ripostă singulară. Ei îi putem asocia protestul adus în cadrul Congresului Popoarelor din Rusia ținut în capitala Ucrainei la 27 septembrie 1917 de către reprezentantul Partidului Național Moldovenesc, Teofil Ioncu. Adresându-se congresului, acesta a precizat: „Mulți ați auzit de moldoveni, dar puțini, cred că știți că națiunea moldovenească nu există. Numele Moldova, moldoveni este numai teritorial, dar nu național, iar dacă noi numim moldovenești cuvintele și organizațiile noastre, facem asta numai din punct de vedere tactic, fiindcă cuvântul român sună prea aspru la urechile vrăjmașilor noștri, de care avem foarte mulți, ca și dumneavoastră, și el servește de a ne acuza pe noi de separatiști” [11, p.482]. Sunt, de altfel, cunoscute în perioada la care ne referim, acțiunile Partidului Național Moldovenesc în sprijinul afirmării unei

⁵ La 10 mai 1925 Congresul al IX-lea al Sovietelor din întreaga Ucraină a modificat Constituția din 23 aprilie 1925 a RASS Moldovenești.

largi autonomii a Basarabiei și de slăbire a legăturilor acesteia cu Guvernul provizoriu al Rusiei, condus de Alexandr Kerenski.

Nu pot să ignore un aspect al raporturilor politice cu incidență constituțională între România și URSS în perioada 1948-1952: este vorba despre politica Uniunii Sovietice de aliniere a României și a celorlalte țări socialiste la modelul său constituțional, fără a se ține seama de voința reală constituentă a popoarelor respective. Guvernării comuniste române s-au conformat întrutotul, directivei constituționale stabilite de URSS și au elaborat proiectele Constituțiilor din 1948 și 1952 având ca model Constituția acesteia din 1936. Mai mult chiar, documente ale cancelariei CC al PMR date publicității în ultimii ani, arată, de pildă, că proiectul Constituției din 1952 a fost elaborat sub supravegherea consilierului sovietic Mark Borisovici și apoi transmis la Moscova, unde a fost analizat mai mult de o lună în Biroul Politic al CC al PCUS și trimis înapoi la București cu amendamente consistente, acceptate fără discuții de conducerea partidului comunist român[15],[16]. În ședința Biroului Politic al CC al PMR din data de 10 iulie 1952 Gheorghiu Dej a citit observațiile făcute de CC al PC (b) al URSS la proiectul de Constituție, care au fost însușite fără discuții. Deși în raportul prezentat de Gheorghiu Dej în Marea Adunare Națională, cu ocazia dezbaterii proiectului de Constituție, aceasta era calificată ca fiind „Constituția poporului”, cei care au elaborat proiectul și deputații care l-au dezbătut și aprobat, au concedes poporului, un text constituțional care nu provenea dintr-o putere constituentă națională, legitimă și suverană, de vreme ce au acceptat fără discuții amendamente constituționale făcute, de fapt, impuse, de o putere statală străină. Același caracter de constituție concedată are și Constituția RPR din anul 1948.

Intruziunile politice au continuat și în perioada ulterioară în România, orice încercare de slăbire a autorității și controlului URSS, fiind sancționată nu numai ideologic și propagandistic, ci și prin măsuri economice de intimidare, pe care le-am putea numi astăzi, cu un termen modern, un fenomen de „bullying statal”.

Să recunoaștem însă că după anul 1989, în organizarea de stat a României se face simțită un alt tip de influență constituțională, de astă dată a constituționalismului apusean, dar în forme și modalități care nu au contrazis principiile democrației constituționale. Avem cunoștința cu toți, de situații recente, în care organisme internaționale sunt invitate să avizeze asupra unor propuneri de revizuire a textului constituțional sau chiar să exprime opinii cvasi-obligatorii cu privire la funcționalitatea unor instituții politice sau chiar a unor norme de rang infraconstituțional, în procesul cotidian de aplicare a Constituției, or toate aceste aspecte, pe care desigur le cunoașteți foarte bine, privesc problema amplitudinii suveranității statului care acceptă din partea

unor organisme internaționale, intruziuni cu caracter și conținut constituant. Am în vedere aici cazul României, ale cărei autorități publice de suveranitate națională recurg mult prea lejer la consultarea experților Comisiei de la Veneția, în probleme ce și-ar putea găsi o interpretare și fundamentare științifică obiectivă, ori soluționare cu ajutorul doctrinei naționale.

Avem un parcurs constituțional comun dar și trasee constituționale separate, impuse de către puteri străine. Particularități ale evoluției constituționale a Republicii Moldova.

Eu văd în acest enunț o temă doctrinară cu o sensibilitate aparte, care obligă pe oamenii de carte din ambele state la o cercetare obiectivă, științifică, bazată pe documente, care să aibă ca scop reconstituirea și recuperarea istoriei constituționale reale. Am văzut cu plăcere că în cursurile de drept constituțional publicate la Chișinău, tema dezvoltării constituționale a Republicii Moldova este abordată identic cu modul în care tema respectivă este tratată de profesorii de drept constituțional din România [17, p.208], [18]. Sunt convins că o concluzie strânsă între toți aceștia pe subiectul respectiv, ar fi binevenită. Adevărul istoric nu are alternativă: este ori adevăr, ori minciună!

Este un fapt bine cunoscut că în România, constituționalismul a fost introdus, în general cu bune rezultate, în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, prin filieră occidentală, beneficiare fiind, deopotrivă, Țara Românească și Moldova.

Referitor la evoluția constituțională a poporului român, un lucru aș dori să subliniez de la început. Există un parcurs constituțional cu trăsături identice al celor două principate românești, Valahia și Moldova în perioada Evului Mediu, deși acestea erau state separate din punct de vedere politic. Dovezile istorice de netăgăduit în acest sens, sunt operele cronicarilor munteni și moldoveni. Acest parcurs l-am găsit reflectat și în cursurile de drept constituțional publicate la Chișinău.

Așa cum este bine cunoscut, Moldova a suferit o serie de dezmembrări teritoriale începând cu sfârșitul secolului al XVIII-lea, când teritoriul Bucovinei a fost cedat ilegal Imperiului Habsburgic de către Turcia în 1775 și în 1812, când Basarabia a fost cedată la fel de ilegal și fraudulos de către același Imperiu Otoman, Rusiei Țariste, un stat a cărei politică expansionistă era bine cunoscută în epocă. Calitatea Porții Otomane de putere suzerană a Moldovei, nu-i conferea acesteia dreptul de a dispune și înstrăina în favoarea altui stat părți din teritoriul Moldovei, pe care nu a cucerit-o militar niciodată [19]. Nici Țara Românească, nici Moldova nu au fost vreodată provincii ale Turciei, nu au făcut parte din stăruința otomană, ele păstrându-și caracterele de stat plătitor de tribut Porții Otomane, în schimbul protecției acesteia.

Cele două teritorii istorice ale Moldovei smulse prin forța politico-militară conjugată a trei superputeri imperiale în 1775 și, respectiv, în 1812, au intrat în componența Imperiului Habsburgic și, respectiv, a Rusiei, state guvernate de o altă cultură politică și cu o altă ordine constituțională, decât cea pe care o avea Moldova în acea vreme. Efectele acestor acte ilegite, silnice de dezmembrare a teritoriului Moldovei s-au transmis în timp în memoria generațiilor succesive de români moldoveni și au intrat în mentalul colectiv moldovean și, românesc în general, ca acte nule și neavenite⁶. De aceea, consider că este pe deplin legitimă și salutară Declarația de Independență a Republicii Moldova adoptată la Chișinău la 27 august 1991, în care se proclamă că actele de dezmembrare ale teritoriului național de la 1775 și 1812 sunt în contradicție cu dreptul istoric și de neam și cu statutul juridic al Țării Moldovei și că acestea sunt infirmate de întreaga evoluție a istoriei și de voința liber exprimată de populația Basarabiei și Bucovinei. În același document este evocată și poziția membrilor Parlamentului Republicii Moldova pe care aceștia au exprimat-o în Declarația de la Chișinău de la 28 iunie 1991, față de Pactul Ribbentrop-Molotov, încheiat la 23 august 1939 între Uniunea Sovietică și Germania nazistă, state cu regimuri politice totalitare.

În ciuda dezmembrării sale în 1812, Țara Moldovei a continuat pe întreg parcursul secolului al XIX-lea, să se dezvolte alături și împreună cu Țara Românească, ambele principate aflându-se într-un intens proces de emancipare politică față de Imperiul Otoman și de realizare a unității de neam și de stat [3]. Este perioada în care se afirmă puternic și generalizat din punct de vedere social, sentimentele naționale și conștiința unității de neam a tuturor românilor. În schimb, teritoriul de peste Prut, „Moldova rusească” cum o denumește istoricul Ion Nistor în lucrarea „Istoria Basarabiei”, începând cu anul 1812 a fost guvernat din punct de vedere administrativ printr-un regulament [20, p.54], prin care s-au stabilit unele măsuri pentru organizarea sa administrativă provizorie, dar în concordanță cu interesele Rusiei. În doctrina mai veche se menționează că „Guvernului temporar al regiunii, i s-a pus îndatorirea de a lăsa populației Basarabiei legile ei. Regulamentul din 1812 dădea localnicilor largă participare la administrarea țării. Guvernatorul nu era decât președintele instituțiilor, în care predominau elementele locale. Autoritățile rusești numai conduceau administrația, fără a se amesteca în distribuirea locală” [12, p.90].

Cancelaria țaristă a recunoscut apoi Basarabiei, la 29 aprilie 1818, un nou regulament, Regulamentul de organizare administrativă autonomă

⁶ Avem în vedere aici și anexările teritoriale impuse de URSS prin notele ultimative din 26 și 28 iunie 1940 denunțate atât de România cât și de Republica Moldova prin Declarația de independență a acesteia, adoptată la 27 august 1991.

(Așezământul obrazovaniei oblastei Basarabiei”) [22], [23, p.65], care reunea tradițiile și obiceiurile de drept public aplicate în Moldova înainte de 1812 [3]. În acest Regulament se prevedea că legile și obiceiurile Moldovei se păstrează și se respectă, acestea continuând să se aplice în administrația publică. De asemenea, populația continua să folosească în mod liber limba română, alături de cea rusă [3, p.183], [20, p.55]. Regulamentul nu a fost însă aplicat multă vreme, Cancelaria imperială a noului țar, Nicolae I, l-a înlocuit la 29 februarie 1828 cu un nou regulament (Regulamentul privind administrația regiunii Basarabia), prin care s-au luat măsuri administrative represive, însoțite de o intensă politică de deznaționalizare și rusificare forțată a populației. Noul Regulament (Așezământul pentru ocârmuirea oblastei Basarabiei)[22] a desființat regimul de autonomie a Basarabiei stabilit în 1812, aceasta urmând a fi guvernată mai departe în conformitate ordinea normativă țaristă, ca o gubernie rusă obișnuită [26, p.131].

După pacea de la Ackerman din 1826, ne spune Nicolae Iorga, boierii din cele două principate cer unirea acestora, adoptarea unei Constituții proprii, armată națională și un prinț străin din Germania de Nord care să fie ales de Austria, Franța și Anglia, urmând ca Rusia și Turcia să stabilească denumirea funcției de șef al statului [27]. Rusia a impus însă renunțarea la ideea unei Constituții naționale, întrucât un astfel de act presupunea reglementarea prin norme speciale a principiilor constituționale și a valorilor curentului revoluționar european din acea vreme. În locul unei constituții naționale, Rusia a decis elaborarea pentru fiecare principat a câte unui Regulament Organic, act care prin esența sa presupunea impunerea unor mecanisme de organizare statală rigide, chiar și moderne, care să conserve influența Cancelariei țariste asupra principatelor române, sub masca panslavismului și a rolului asumat de Rusia, de ocrotitor al creștinismului în țări aflate sub control sau stăpânire otomană [3, p.710].

Regulamentul Organic al Moldovei a fost votat în Adunarea Obștească a țării și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1832 [17, p. 224]. Administrația țării a fost revigorată iar la baza ei au fost introduse reguli mai stricte de guvernare. Deși Regulamentul Organic a introdus unele reguli moderne de funcționare a puterii legislative, nu se poate vorbi însă de reglementarea unui regim parlamentar în standardele în care acesta se desfășura în statele europene din Occident. Introducerea Regulamentelor Organice în cele două principate a însemnat instituționalizarea unor principii constituționale de inspirație occidentală, în primul rând, a principiului separației celor trei puteri în stat, ceea ce a dus la modernizarea organizării administrative și judiciare a principatelor române [17, p. 693], [28].

Deși au fost introduse de Rusia, conținutul celor două Regulamente a fost elaborat de boieri valahi și moldoveni, singurii cunoscători ai cutumelor aplicate în acea vreme în principate, dar potrivit instrucțiunilor transmise de guvernul țarist și sub directa și atenta îndrumare a reprezentantului Imperiului Țarist [29, p.94]. După ce au fost întocmite, regulamentele au fost analizate și aprobate cu mici modificări de către Cancelaria țaristă [30, p.174]. Regulamentele nu au exprimat, așadar, o voință constituantă originală cu caracter național, fiind întocmite în baza instrucțiunilor impuse de guvernul țarist [28, p.351] și a unor tradiții de drept public, acceptate de Rusia. Totuși, în unele privințe, Regulamentele au avut și urmări benefice în evoluția ulterioară a principatelor. Înfrângerea mișcării revoluționare valahe și moldovenești în 1848, a marcat un pas înapoi în evoluția constituțională și politică a celor două principate românești.

Următorul act cu evidentă rezonanță constituțională a fost Convenția de la Paris, încheiată în 1858, dar importante pentru tema care ne interesează, sunt, în opinia mea, cele două Divanuri ad-hoc din 1857. Este perioada în care conștiința de neam, comună în cele două principate românești, se completează cu conștiința civică a populației, conștientă de puterile sale și de responsabilitatea asumării unui rol politic mai activ, sprijinind eforturile reprezentanților săi în Divanurile ad-hoc de a sintetiza și exprima dorințele cele mai fierbinți ale națiunii române. Divanurile ad-hoc aveau ca sarcină să exprime dorințele întregului popor privind organizarea definitivă a principatelor, ceea ce le conferea atribute de putere constituantă [31, p.39], [32]. Aceste corpuri aveau caracter reprezentativ și au exprimat o veritabilă voință constituantă, de care statele semnatare ale Convenției au ținut, parțial, seama. În consecință. „dorințele” exprimate de cele două Divanuri ad-hoc, au avut un conținut cvasi-constituțional⁷.

Convenția în sine, nu a izvorât din puterea și voința suverană a populației principatelor, dar nici nu le-a contrazis de pe poziții de forță. Profesorul George Alexianu scria în vol. I al cursului său de drept constituțional, apărut în 1930, că prevederile Convenției echivalează cu dispozițiile unei veritabile

⁷ Adunarea ad-hoc a Moldovei a votat pentru: (i) Respectarea drepturilor Principatelor și în special a Autonomiei lor, în cuprinderea vechilor Capitulații încheiate cu Înalta Poartă în anii 1393, 1460, 1511 și 1634; (ii) Unirea Principatelor într-un singur Stat sub numele de România; (iii) Principe străin cu Moștenirea Tronului, ales dintr-o dinastie domnitoare ale Europei, și ai cărui moștenitori să fie crescuți în Religia țarei; (iv) Neutralitatea pământului Principatelor; (v) Puterea legiuitoare încredințată Obștești Adunări, în care să fie reprezentate toate interesele nației; (vi) Toate acestea sub garanția colectivă a Puterilor, cari au subscris Tractului de la Paris. La rândul ei, Adunarea ad-hoc a Valahiei a votat pentru: (i) Chezășuirea Autonomiei și a Drepturilor noastre internaționale, după cum sunt hotărâte prin Capitulațiile din anii 1393, 1460 și 1513, încheiate între Țările Române cu Înalta Poartă, precum și Neutralitatea teritoriului moldo-român; (ii) Unirea Țărilor Române România și Moldova într-un singur Stat și sub un singur Guvern; (iii) Prinț Străin cu Moștenirea Tronului, ales dintr-o Dinastie Domnitoare de ale Europei, ai cărui Moștenitori născuți în țară am dori să fie crescuți în religia țării; (i) Guvern Constituțional Reprezentativ și, după datinile vechi ale țerei o singură Adunarea Obștească, care va fi întocmită pe bază electorală largă, încât să reprezinte interesele generale ale populației române.

Constituții a principatelor române, deși are caracterul unui act internațional [33, p.423].

Prevederile Convenției de la Paris au fost modificate în 1864 de către domnitorul Principatelor Unite, Alexandru Ioan Cuza prin Statutul Dezvoltător al Convenției, act care nu a dat expresie unei puteri constituante, ci doar voinței politice a domnitorului de întărire considerabilă a rolului său în anihilarea fricțiunilor între Adunarea Electivă și Guvern și impunerea unor reforme de larg interes social [8, p. 88].

De abia Constituția din 1866, este cu adevărat rezultatul afirmării unei puteri constituante suverane, exprimată de reprezentanții aleși de popor în Adunarea Constituantă. Constituția astfel adoptată este pe deplin legitimă, întrucât corespunde voinței constituante a populației și, deopotrivă, democratică prin conținutul său [34]⁸.

Evenimentele revoluționare care au avut loc în Rusia în 1917, care anunțau schimbări politice și sociale structurale în Imperiul țarist și anarhia generalizată generată de retragerea dezordonată de pe front a trupelor rusești, au creat un context favorabil populației din Basarabia, pentru a revendica din partea autorităților țariste și apoi a celor revoluționare instalate în februarie 1917 în capitala imperiului, un statut de autonomie și de recunoaștere a principiului autodeterminării națiunilor. Pe acest fond politic, militar și social, în Basarabia se conturează o mișcare vie de renaștere socială și națională, remarcată ca atare și de autoritățile ruse, care încearcă imediat, dar fără succes, să o contracareze. Unul dintre obiectivele principale ale acestei mișcări este conștientizarea identității naționale comune a românilor basarabeni cu românii din regat. Nucleul instituțional al acestei mișcări este Partidul Național Moldovenesc [35].

În Basarabia, primul Congres General Ostășesc Moldovenesc a hotărât la 27 octombrie 1917 crearea „în cel mai scurt timp” a Sfatului Țării, ca cel mai „înalt așezământ de ocârmuire”, care „va ființa numai până la Adunarea întemeietoare basarabeană”, adică a unei Adunări Constituante. Potrivit pct.V din rezoluția Congresului, „Sfatul Țării se va socoti ca vremelnic, până la întrunirea constituantei din Basarabia, alese prin vot universal, egal, direct și secret. Toate organele de administrație vor fi supuse Sfatului Țării și diriguite de dânsul...”. Ideea constituirii Sfatului Țării izvoră din voința suverană a populației românești din Basarabia de a-și afirma, în condițiile revoluționare ale descompunerii imperiului țarist, deplina autonomie națională și teritorială

⁸ Aristide Pascal, raportorul Comisiei însărcinate să dezbată proiectul Constituției din 1866 menționa în raportul prezentat Adunării Constituante că „Nimeni nu poate să cunoască mai bine care este forma cea mai convenabilă a Constituțiunii unei națiuni, decât națiunea însăși. Sunt mulți ani de când românii au primit din mâini străine Constituțiunea lor, de când au primit de la alții ceea ce trebuia să fie propria lor operă. Aceasta este cauza pentru care niciuna dintre Constituțiunile ce Românii au avut până acum nu a putut prinde rădăcini în România, nu a putut satisface dorințele și trebuințele aceste națiuni. [...] Astăzi, pentru prima oară Românii vor avea o Constituțiune ce va fi opera lor, creată și elaborată de dânșii prin a lor inițiativă”.

în cadrul Republicii Federative Ruse [36]⁹. Deși Sfatul Țării a fost creat în sialjul ideologic al revoluției ruse din februarie 1917, acesta a reflectat în realitate năzuințele și așteptările populației basarabene de emancipare politică, socială și națională, vitalizate de prăbușirea țarismului și revoluția din octombrie 1917. Aceste aspirații erau împărtășite de către toate grupările sociale și profesionale, inclusiv, de cele etnice din Basarabia, ceea ce și explică, de altfel, acceptarea generală, aproape de la sine a activității acestui organism.

Sfatul Țării a fost expresia instituționalizată a mișcării populare basarabene, dornice să profi de situația revoluționară creată în Rusia în perioada respectivă pentru a se descătușa și a se elibera de sub jugul nedreptăților la care Rusia țaristă a supus după 1812 Basarabia [37]. Deschiderea lucrărilor Sfatului Țării la 21 noiembrie 1917 a dat glas voinței suverane a românilor din Basarabia de a-și croi o viață liberă, ceea ce constituia un pas înainte pentru declararea independenței depline și conturarea unei viitoare voințe constituante.

Primul document politic adoptat de Sfatul Țării a fost Regulamentul organizării ocârmuirii Basarabiei, care prevedea chiar în primul articol că „Până la convocarea adunării populare basarabene, puterea supremă în Basarabia aparține organului ținutal Sfatul Țării [38]. În articolul 1 din proiectul de Regulament, acceptat în primă lectură în ședința Sfatului Țării din 23 noiembrie 1917, se prevedea că „Puterea înaltă în Basarabia o are Sfatul Țării, care este cel mai înalt așezământ de ocârmuire până la chemarea Adunării poporane basarabene” [37, p.126]. Autori din Republica Moldova atribuie acestui document valențele unei Constituții provizorii a Basarabiei [38].

La 2 decembrie 1917, Sfatul Țării a proclamat Republica Democratică Moldovenească [39]. Actul proclamării Republicii Democratice Moldovenești are o semnificație profundă de filozofie politică. Nu este vorba doar de instituirea formală a unei forme de statalitate de sine stătătoare ci, în realitate, a fost un prim pas de desprindere a Basarabiei din statalitatea rusească, în care anterior avea statutul unei gubernii, adică de autoritate administrativ-teritorială supusă întru-totul legislației țariste. Sfatul Țării a fost instrumentul prin care noua statalitate avea să-și construiască propria ordine juridică. S-a format apoi Guvernul condus de Pantelimon Erhan, cu misiunea de a pune în aplicare legislația adoptată de Sfatul Țării.

La începutul anului 1918 în mai multe ședințe ale Sfatului Țării, deputații s-au pronunțat pentru alegerea unei Adunări Constituante în vederea elaborării „în cel mai scurt timp” a unei Constituții.

⁹ La 27 octombrie 1917, primul Congres General Ostășesc Moldovenesc a adoptat o rezoluție în care se stipula:

„Având în vedere cultura națională a Neamului Românesc privind autonomia Basarabiei și trecutul său și plecând de la principiul revoluției, că fiecare norod are dreptul să hotărască singur de soarta sa, Congresul, în dorința de a uni Neamul moldovenesc și a-l chezași drepturile lui naționale și propășirea lui economică și culturală, a hotărât: Să declare autonomia teritorială și politică a Basarabiei. Pentru apărarea drepturilor și intereselor autonomiei Basarabiei, pe lângă stăpânirea vremelnică să fie un împuternicit al Neamului moldovenesc”.

În cursul anului 1918 au fost promovate două proiecte de Constituție: primul, elaborat de Societatea Juridică Moldovenească [41], era menit să stabilească cadrul constituțional de organizare și funcționare a Republicii Democratice Moldovenești, iar al doilea, promovat după unirea Basarabiei cu Regatul României de către Comisia constituțională a Sfatului Țării [42] condusă de Constantin Stere, își propunea să stabilească un cadru constituțional pe care să se întemeieze un regim de autonomie a Basarabiei, în cadrul regatului [38].

Cele două proiecte constituționale nu au fost fi Se înțelege că este vorba de acte cu valoare constituțională, a căror legitimitate nu poate fi contestată, de vreme ce proveneau din voința Sfatului Țării [42]. Sfatul Țării era un organism larg reprezentativ pentru întreaga Basarabie, în condițiile social-politice existente în Basarabia în anii 1917-1918¹⁰. Caracterul reprezentativ al Sfatului Țării este incontestabil, deși acest organism, nu rezultase din alegeri generale, acestea neputând fi organizate datorită stării de război și anarhiei generate de trupele rusești afl în retragere de pe front¹¹. În practica constituțională a multor state pot fi menționate evenimente revoluționare cu o largă bază socială din care au rezultat organisme create ad-hoc, dar care au întrunit voința celor mai largi forțe sociale, așa cum s-a întâmplat, de altfel, și în timpul revoluției franceze din 1789. Studii recente apărute în Republica Moldova arată în mod clar că Sfatul Țării s-a „constituit pe cele mai largi baze democratice care erau posibile în acel moment istoric extrem de complicat”[43, p.24].

Un incontestabil caracter constituent au avut Rezoluția Sfatului Țării adoptată la 27 martie 1918¹² și Hotărârea Congresului General al Bucovinei din 15 noiembrie 1917 [27], acte prin care cele două provincii istorice românești au hotărât în mod suveran, liber, să se reunească cu Regatul României. Cele două acte au un incontestabil caracter plebiscitar și constituent [44].

Așa cum este cunoscut, URSS nu a recunoscut desprinderea Basarabiei din conglomeratul politic al statului bolșevic și a urmărit cu obstinație revenirea acesteia la puterea sovietică. Am să mă refer doar la un singur astfel de demers: la 12 octombrie 1924, Comitetul Executiv Central din Ucraina a adoptat hotărârea „Cu privire la crearea Republicii Autonome Sovietice Socialiste Moldovenești în componența Ucrainei”, document prin care se urmărea, de fapt, extinderea teritorială imaginară a acestei republici artificiale, cu capitala la Balta, la teritoriul Basarabiei dintre Nistru și Prut, alipit deja prin voința constituentă suverană a românilor basarabeni la România [45].

¹⁰ În afara celor 120 de mandate de deputați în Sfatul Țării, 10 mandate au fost rezervate moldovenilor de peste Nistru.

¹¹ Nici structurile de putere din Rusia, formate ad-hoc în tumultul revoluției bolșevice din februarie 1917, nu conțineau o voință politică a populației exprimată în alegeri libere.

¹² În Rezoluția Sfatului Țării se proclamă solemn că „Republica democratică moldovenească (Basarabia) în hotarele ei dintre Prut, Nistru, Dunăre, Marea Neagră și vechile granițe cu Austro-Ungaria, ruptă de Rusia acum o sută și mai bine de ani din trupul vechii Moldave, în puterea dreptului istoric și dreptului de neam, pe baza principiului că noroadele singure să-și hotărască singure soarta lor, de azi înainte și pentru totdeauna se unește cu mama sa România”.

Constituția din 1923 a consolidat din punct de vedere constituțional Marea Unire din 1918 și în temeiul ei s-a declanșat un amplu proces de unificare legislativă a întregii Români, proces întrerupt în 1940 prin conlucrarea celor două regimuri totalitare din cea vreme: cel din Germania nazistă și cel din Uniunea Sovietică.

Ca urmare a notelor ultimative din 26 iunie și 28 iunie 1940, România a fost forțată să evacueze teritoriul Basarabiei și nordul Bucovinei, care au fost imediat preluate și ocupate cu forța și în mod ilegal de către Uniunea Sovietică¹³. Atunci s-a format RSS Moldovenească, succesoare a RASS Moldovenești, creată artificial de către URSS în anul 1924, pe teritoriul din stânga Nistrului.

• Concluzii

Putem conchide că Constituțiile socialiste aplicate pe teritoriul Republicii Moldova [8], ca și Constituțiile Republicii Populare Române și Constituția Republicii Socialiste România [3] nu au fost rezultatul unei puteri constituante suverane și legitime, astfel încât conținutul lor nu a putut să reflecte nevoile reale și aspirației cetățenilor la o guvernare democratică. În consecință, nu au avut un caracter democratic, în înțelesul pe care acest termen îl are în gândirea și practica constituțională occidentală¹⁴ [46], [47]. Impunerea sub o formă mai mult sau mai puțin explicită de către o altă putere statală, unui stat aservit din punct de vedere politic și ideologic – am în vedere aici cazul României în perioada 1948-1965 – a unui anumit cadru constituțional de organizare statală generală, este în opinia mea o mostră de hegemonism, la care Uniunea Sovietică a recurs, așa cum este bine cunoscut, în raporturile cu statele socialiste. Chiar și în perioada când Mihail Gorbaciov se afla în fruntea partidului și statului sovietic, partidele comuniste din țările socialiste europene au primit imperativ recomandări, sugestii etc. de aliniere la curentul *glasnosti* și *perestroika*. Deși „recomandările respective” nu au avut un caracter constituțional, maniera în care ele au fost transmise și acceptate de unele state socialiste, prezintă asemănări cu intruziunile sovietice din anii `50 și `60.

În ceea ce privește Republica Moldova, primii pași spre democratizare și înlocuirea unui regim politic de tip sovietic, cu un regim politic democratic

¹³ În răspunsul Guvernului român la nota ultimativă din 28 iunie 1940 nu se folosește termenul de cedare a teritoriului Basarabiei și al Bucovinei de Nord, ci cel de evacuare: „Guvernul român, pentru a evita gravele urmări pe care le-ar avea recurgerea la forță și deschiderea ostilităților în această parte a Europei, se vede silit să primească condițiile de evacuare specificate în răspunsul sovietic”.

¹⁴ În literatura de specialitate din Republica Moldova se arată, de pildă, că în perioada guvernării totalitare (1940- 1991, poporul acesteia „ nu a trăit o experiență istorică a democrației și nu a beneficiat de o conducere democratică [...] După o perioadă caracterizată printr-un regim totalitar construit pe ideologia comunistă, Republica Moldova a revenit în albia dreptului unui stat democratic doar după destrămarea URSS”.

bazat pe principiile democrației constituționale și ale statului de drept, care să răspundă cu adevărat aspirațiilor cetățenilor republicii și să reflecte voința lor suverană, au fost făcuți chiar înainte de destrămarea Uniunii Sovietice. Avem aici în vedere, îndeosebi, Declarația de Suveranitate a Republicii Sovietice Socialiste Moldova de la 23 iunie 1990, document politic de însemnătate deosebită care a conturat fundamentele organizării statale democratice și suverane a Republicii Moldova. În Declarație sunt prevăzute principiile constituționale de esență democratică, cum ar fi principiul separației celor trei puteri în stat. Totodată, Declarația instituie practic, o separare a republicii de URSS intrată în dizoluție, stabilește supremația legislației RSS Moldova față de legile Uniunii Sovietice, instituționalizează raporturile de cetățenie în cadrul republicii etc. Trebuie evocat, în acest context și Decretul cu privire la puterea de stat, adoptat de Parlament la 27 iulie 1990, și în mod deosebit Declarația de Independență adoptată de forul legislativ la 27 august 1991.

Constituția României aprobată prin referendum național la 8 decembrie 1991, ca și Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994, de la a cărei adoptare s-au împlinit anul acesta 30 de ani, sunt, deopotrivă, constituții legitime și democratice, întrucât sunt rezultatul voinței suverane a poporului din ambele state românești. În ambele republici, poporul și-a recâștigat atribuțiile puterii sale suverane iar reprezentanții săi liber și democratic aleși în Adunări Constituante au adoptat Constituții pe deplin legitime și democratice.

• Referințe bibliografice

1. HEGEL, G. W. *Principiile filosofiei dreptului*, Editura Academiei, București, 1969
2. GUSTI, D. *Cuvânt de deschidere la lucrarea Noua Constituție a României (23 de prelegeri publice organizate de Institutul Social Român)*, reeditată sub titlul *Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor*, Editura Humanitas, București, 1990
3. IONESCU, C. *Tratat de drept constituțional contemporan*, Editura C.H. Beck, București, 2019
4. LASSALLE Fr., *Fundamentul Constituției*, București, 1923
5. STERE, C., „Anteproiect de Constituție întocmit de Secția de studii a Partidului Țărănesc”, București, 1922, în C. Ionescu, *Anteproiectele Constituției din 1923*, Editura Hamangiu, București, 2023
6. IONESCU, C. *Drept constituțional comparat*, Editura C.H. Beck, București, 2008
7. STĂNCIULESCU (ALEXE), A. *Puterea constituantă. Teoria și practica puterii constituante*, Editura C.H. Beck, București, 2019
8. ARSENI, Al. *Drept constituțional și instituții politice. Tratat*, vol. I, Chișinău, 2023
9. CĂRNAȚ, T. *Drept constituțional*, Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, 2004.
10. SMOCHINĂ A., *Republica Moldova – regim politic parlamentar: probleme actuale, abordări științifice și tendințele*, în Ministerul Educației, Culturii și Cercetării al Republicii Moldova, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, *Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextual necesităților de securitate și asigurare a parcursului european (Partea a II-a)*, Chișinău, 2019

11. PLATON, Gh. (coord.). *Istoria Românilor*, vol. VII, tom II, Editura Enciclopedică, București, 2003
12. CAZACU, P. *Moldova dintre Prut și Nistru. 1812-1918*, „Viața Românească”, Iași, f.a.
13. NISTOR, I. *Istoria Basarabiei*, Editura Humanitas, București, 1993
14. CONSTANTIN, I. *Gherman Pântea între mit și realitate*, Editura Biblioteca, București, 2010
15. Arhivele Naționale ale României, *Stenogramele ședințelor Biroului Politic și ale Secretariatului Comitetului Central al PMR*, București, 2007.
16. IONESCU C., *De la autoritarism la totalitarism. Tipologii și mecanisme constituționale de exercitare a puterii în perioada 1938-1989*, Editura C.H. Beck, București, 2023
17. GUCEAC, I. *Constituția la răscruce de milenii*, Academia de Științe a Moldovei, Chișinău, 2013
18. COSTACHI, Gh., GUCEAC, I. *Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept*, Tipografia Centrală, Chișinău, 2003;
19. GRAMA, D. în studiul *Caracterizarea juridică a dezmembrării statului Moldova în 1812*, „Revista de Istorie a Moldovei”, nr. 2/2012
20. PAȘCANEANU, T. *Considerații asupra reglementărilor privind autonomia locală în Basarabia sub regimul Țarist-Rusesc*, Studia Universitatis, Revista Științifică a Universității de Stat din Moldova, nr. 6/2007
21. GRAMA, D. *Statutul juridic al Basarabiei în secolul al XIX-lea pe baza documentelor promulgate de guvernul țarist*, p. 12). La 2 februarie 1813, regulamentul a fost completat cu o prevedere privind judecarea proceselor, inclusiv, a celor penale, conform legislației și procedurilor aplicate în principatul Moldova. Regulamentul păstra folosirea în administrație, justiție și învățământ a limbii române, în paralel cu limba rusă. (<https://biblioteca-digitala.ro> consultat la data de 04.09.2024).
22. MIHAIL, P., MIHAIL Z. *Acte în limba română tipărite în Basarabia, I, 1812-1830*, Editura Academiei Române, București, 1993
23. GRAMA, D. *Evoluția statutului juridic al Basarabiei în anii 1812-1918*, „Revista de Istorie a Moldovei”, nr. 2/1994
24. GUCEAC, I. *Tratat elementar de drept constituțional*, vol. I, Chișinău, 2022
25. PAȘCANEANU, T. *Considerații asupra reglementărilor privind autonomia locală în Basarabia sub regimul țarist-rusesc*, „Revista de Studii Economice din Moldova”, nr. 6/2007
26. CORNEA, S. *Organizarea administrativă a Basarabiei sub ocupația țaristă (1812-1917)*, Editura Istros, Brăila, 2019, p. 131. În legătura cu statutul constituțional al Basarabiei în perioada 1812-1918.
27. IONESCU, C. în lucrarea *Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente*, Editura C.H. Beck, ediția a 3-a, București, 2016
28. IORDACHE, A. *Contrastul dintre anacronic și modern în Regulamentele Organice*, „Revista Istorică” nr. 7-8/1991
29. IONESCU, C. *Teoria și practica dreptului parlamentar. Examen de practică constituțională a Curții Constituționale*. Editura Hamangiu, București, 2021
30. GUȚAN, M. *Istoria dreptului românesc*, Editura Hamangiu, București, 2017
31. STURZA, D.A. Însemnătatea Divanurilor ad-hoc din Iași și București în istoria renașterii României, în *Analele Academiei Române, Seria II, Tomul XXXIII, 1910-1911*, Memoriile Secțiunii istorice.
32. BERCEANU, B. B. *Istoria constituțională a României în context internațional*, Editura Rosetti, București, 2003
33. ALEXIANU, G. *Curs de drept constituțional*, vol. I, Casa Școalelor, București, 1930
34. PENCOVICI, Al. *Desbaterile Adunării Constituante din anul 1866 asupra Constituțiunii și legei electorale*, București, 1883

35. OPREA, I. M. *România și Imperiul rus. 1900-1924*, vol. I, Editura Albatros, București, 1998
36. ALDEA, C. *O istorie zbuciumată. Basarabia până în anul 1920*, Editura Academiei de Înalte Studii Militare, București, 1993
37. CIOBANU, Șt. *Unirea Basarabiei. Studiu și documente cu privire la mișcarea națională din Basarabia în anii 1917-1918*, „Cartea Românească”, București, 1929, p. XII.
38. GUCEAC, I. *Principii fundamentale ale constituționalismului în activitatea Sfatului Țării*, „Revista de Drept Public” nr. 2/2018
39. TAȘCĂ, M. „Din creația legislativă a Sfatului Țării – organul plenipotențiar al Basarabiei din anii 1917-1918”, în lucrarea *Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităților de asigurare a parcursului european*, 2, 2018
40. ZUB, Al. *Dimensiunea basarabeană a unirii*, „Revista de Istorie a Moldovei” nr. 1/2013
41. POPOVȘCHI, V. sub titlul *Un proiect de Constituție a Republicii Democratice Moldovenești*, în „Revista de Istorie a Moldovei”, nr.1-4/1993
42. ȚURCANU, I. *Un proiect de constituție a Basarabiei autonome elaborat de Comisia constituțională a Sfatului Țării*, „Patrimoniu”, Revistă de lectură istorică, nr.2/1992
43. ȚURCANU, I. *Sfatul Țării, Istoria zbuciumată a unei instituții politice basarabene din anii 1917-1918*, Editura ARC, Chișinău, 2018
44. IONESCU, C. *Desăvârșirea unității statale și naționale a României – un proces istoric obiectiv*, „Dreptul” nr. 12/2018
45. ȘIȘCANU, I. *Strategia sovietică privind teritoriile românești (1918-1924)*, „Revista de Istorie a Moldovei” nr. 3-4/2022
46. SMOCHINĂ, A. SMOCHINĂ, C. *Sistemul de guvernământ în Republica Moldova: temele bunei guvernări*, „Studii și Cercetări Juridice”, Partea 3/2021
47. SMOCHINĂ, A. *Organele constituționale ale Republicii Moldova în condițiile statului totalitar*, Chișinău, 2001.

CONSTITUȚIONALISMUL ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ: PROVOCĂRI ȘI PERSPECTIVE

CONSTITUTIONALISM IN THE EUROPEAN UNION: CHALLENGES AND PERSPECTIVES

Florin TUDOR,
Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați,
ORCID ID: 0009-0009-7588-4588, e-mail: florin.tudor@ugal.ro

Abstract. In the last period, we have witnessed in the European Union some trends that we can identify as worrying, of erosion of the concept of constitutionalism which represents, in a broad sense, a set of norms and principles that advance the idea that authority, as an act of governance, derives from their observance. This crisis reveals that agreements between the governments of the member states, and the supranational political and legal institutions of the European Union are insufficient to maintain unity and make decisions concerning priorities. In other words, the political and legal sustainability of the European Union requires a certain methodological support that could contribute essentially to the construction, interpretation, and coherent evaluation of the theoretical and practical problems of the political and legal reality of the European Union which is more than an international organization or a confederation of states, without having become a federal entity. The legitimacy of constitutionalism as a theory of political action increases the gap between the important political decision-makers in the European Union and the legitimate, objective interests of the member states. This paper aims to analyse three main themes: the challenges to constitutionalism that the states of the European Union have been facing in recent times; opportunities and strategies to combat the erosion of democratic constitutionalism; and the future of constitutionalism in the European Union. The research results reveal that the apparent inability of the European institutions to strengthen the rule of law and the democratic legitimacy of the Union can only be overcome through an innovative perspective of reforming the EU treaties and a firm political commitment to promote solidarity and mutual respect between the Member States.

Keywords: *European Union, constitutionalism, pluralism, crisis, rule of law, legitimacy, subsidiarity, proportionality.*

• Introducere

Teoria „*pluralismului constituțional*”, potrivit căreia „*statele membre ale Uniunii Europene au ordini constituționale autonome și că nu există o ierarhie clară între ele*” a fost permanent criticată de experți în dreptul constituțional, în ample lucrări publicate în reviste de prestigiu, pozițiile lor fiind temeinic argumentate. Amintim în aceste sens, printre alții, pe E.O. Eriksen, A. Menéndez, J.E. Fossum, care au susținut, ca și prof. M. Loughlin în lucrarea sa „*Constitutional Pluralism: An Oxymoron*”, că „*doar statele membre au constituții demne de acest nume și că însuși conceptul de pluralism constituțional este oximoronic*”.

Pe de altă parte, există o serie de cercetători, precum prof. M. Kumm care prin lucrarea sa „*How Does European Union Law Fit into the World of Public Law*” sau profesorii J. Neyer and A. Wiener prin lucrarea lor „*Political Theory of the European Union, publicată la Oxford* [1], consideră că „*atât Uniunea, cât și statele membre aparțin aceleiași ordini juridice internaționale moniste*”.

Cu toate acestea, pentru o serie de specialiști, ideea pluralismului constituțional, a fost lipsită mult timp de controverse clar exprimate. Natura pluralistă, non-etatistă a UE a fost în general acceptată și înțeleasă pe scară largă ca un model superior din punct de vedere normativ, caracterizat prin conceptul de „*toleranță constituțională*”, care ar trebui să fie „*imitat*” de statele membre [2].

Ideea pluralismului constituțional a surprins o trăsătură esențială a ordinii constituționale a UE, și anume „*coexistența mai multor ordini constituționale fără o ierarhie clară între ele*” [3]. Cu toate acestea, constituționaliștii suveraniști nu a luat în considerare o altă formă de pluralism constituțional existentă în UE, ci constituționalismul care caracterizează fiecare stat membru al UE.

Literatura de specialitate care a analizat pluralismul constituțional a presupus în mare măsură că ordinea constituțională a statelor membre și cea a UE sunt toate de același „tip” și că, prin urmare, au în comun o așa zisă „*gramatică a legitimității și un cadru procedural și discursiv permițând toleranța și coexistența armonioasă*” [4].

Pentru pluraliștii constituționali, există, oarecum oximoronic, o singură formă de „*constituționalism*” – o teorie constituțională – care percepe o constituție ca „*o ordine normativă a valorilor moral-juridice universale*” [5]. Din acest motiv, dezbaterea privind pluralismul constituțional nu ține seama de „*pluralitatea constituționalismului*” statelor membre ale UE sau de ceea ce am numi „*varietăți ale constituționalismului*” în UE[6]. Statele membre ale UE, de fapt, sunt influențate de concepții diferite cu privire la ceea ce este o

constituție și la modul în care aceasta creează și constrânge puterea statului și, din acest motiv, UE se caracterizează printr-o „eterogenitate constituțională fundamentală” [7].

În altă ordine de idei, „*principiile constituționale*” care stau la baza dreptului intern al statelor membre sunt împărtășite deopotrivă prin adoptarea dispozițiilor și spiritului tratatelor fondatoare. Expresia democrației este una din cele mai importante valori fundamentale ale UE, comună statelor membre, rezultată din textul art.2 din Tratatul privind Uniunea Europeană: „*Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați*”.

Fără echivoc, democrația este unanim acceptată de toate statele membre, indiferent de sistemele constituționale adoptate, niciunul dintre state, indiferent de forma de guvernământ, republică sau monarhie, nu se poate prezenta ca fiind nedemocratic sau antidemocratic. Chiar dacă, pe fondul varietăților de constituționalism, democrația este definită diferit în raporturile politice și instituționale, discuția se poartă, în literatura de specialitate de pluraliștii constituționali, dacă statele membre împărtășesc sau nu o „*gramatică a legitimității*” [8].

• **Democrația – valoare fundamentală a UE**

În lucrarea sa „*Revolutionary Constitutions: Charismatic Leadership and the Rule of Law*”, apărută la Harvard University Press, despre diferitele „*căi către constituționalism*”, bine cunoscutul profesor Bruce Ackerman, de la Yale Law School, argumentează că „*spre deosebire de Statele Unite, unde statele individuale ale Uniunii s-au dezvoltat de-a lungul unor căi constituționale similare, constituțiile statelor membre ale UE sunt modelate de experiențe politice și istorice radical diferite*”[9]. Diferitele căi constituționale, demonstrează Ackerman, „*au implicații profunde asupra modului în care constituțiile din diferitele state membre și-au dobândit și susținut legitimitatea*”. Analiza lui Ackerman surprinde un aspect important al pluralității constituționalismului statelor membre ale UE, și anume, „*geneza și modurile lor diferite de creare și susținere a legitimității ordinii constituționale*”. În afară de tipul ideal „*revoluționar*”, Ackerman propune un tip ideal „*din interior*”, în care „*elitele cedează constrângerilor asupra puterii lor pentru a evita o revoluție deplină*”, și un tip ideal „*elitist*”, în care „*cetățenii obișnuiți sunt spectatori pasivi la procesul de elaborare al constituției*” [10].

În lucrarea amintită „*Varietăți ale constituționalismului în Uniunea Europeană*”, publicată la Wiley, scrisă după momentul Brexit de un britanic, profesorul Signe Rehling Larsen consideră că Statele membre ale UE sunt influențate de cel puțin trei tipuri de constituționalism, cu trei concepții diferite despre sensul democrației: „*constituționalismul postfascist*”, „*constituționalismul evolutiv*” și „*constituționalismul postcomunist*”. Sunt viziuni diferite asupra ordinii constituționale și concepții radical diferite despre democrație. Se consideră că, „deși democrația este o valoare fundamentală a UE *comună statelor membre*, nu există un acord cu privire la ceea ce implică acest lucru” [11].

Mai întâi, chiar dacă toate statele membre ale UE se consideră veritabile democrații, nu toate consideră că democrația derivă dintr-un principiu constituțional, dar apreciază că este o valoare rezultată din tratatele UE. Plecând de la argumentul că constituționalismul ordinii valorilor nu este predominant în toate statele membre ale Uniunii, profesorul Signe Rehling Larsen, în lucrarea amintită, oferă răspunsul potrivit căreia „ideea constituției ca o ordine substanțială de valori, democrația fiind una dintre ele, este predominantă doar în constituționalismul post-fascist. În cadrul acestei forme de constituționalism, democrația poate fi echilibrată cu alte valori constituționale, cum ar fi drepturile omului. Demnitatea umană se află la apogeul ordinii constituționale a valorilor, oferindu-i sens. În cadrul constituționalismului post-fascist, integrarea europeană este o parte integrantă a realizării acestei ordini. Face parte din crearea unei noi ordini mondiale, dincolo de pericolele statului-națiune, și oferă un control important asupra părții „*întunecate*” a democrației. Din acest motiv, internalizarea constituțională a cerințelor integrării europene este în mare măsură compatibilă cu constituționalismul statelor membre postfasciste. Ele fac parte din același proiect constituțional general” [12].

Din perspectiva Marii Britanii, UE a fost percepută mai degrabă ca o structură complexă cu constrângeri externe, aspect confirmat de specialiștii constituționaliști care impută faptul că, în interiorul UE, nu s-au discutat adevăratele implicații constituționale ale apartenenței statelor membre la UE, într-un cadru mai larg al constituționalismului evolutiv, și care au fost adevăratele motive ale retragerii Marii Britanii din UE, din punct de vedere al consecințelor constituționale și nu doar cele economice care au ținut agenda publică [13].

Datorită locului și rolului diferit jucat de proiectul integrării europene, în cadrul diferitelor varietăți de constituționalism ale statelor membre, „*UE se caracterizează printr-o asimetrie constituțională fundamentală. Pentru ca actualele crize constituționale și situații dificile ale Uniunii să fie înțelese în mod coresponsabil, această asimetrie trebuie recunoscută și luată în considerare*” [14].

• Reforme instituționale și revizuirea tratatelor constitutive

Într-un studiu de dată relativ recentă, publicat pe juridice.ro, intitulat „*Uniunea Europeană în fața reformei instituționale și a revizurii tratatelor constitutive*”, prof. Mircea Duțu, directorul Institutului de Cercetări Juridice din cadrul Academiei Române, concluziona astfel: „*Nu putem lăsa la voia întâmplării propriile perspective și autenticele interese și a aștepta de la alții dezlegarea problemelor noastre, ci trebuie să ni le asumăm singuri și deschis. Și aceasta cu atât mai mult cu cât suntem într-o perioadă de radicale și profunde reasezări continentale și mondiale, decisive pentru viitorul european comun, dar și pentru cel al fiecăruia dintre noi care presupun evaluări aprofundate, competente și responsabile spre desprinderea adevăratelor tendințe, evoluții și repere în preocuparea unei poziționări naționale corecte și eficiente conformă interesului național. Există o anumită experiență în acest sens, chiar dacă redusă la unele încercări, precum demersurile academice din preajma și din timpul Celui de- Al Doilea Război Mondial de prospectare a posibilităților evoluției și de pregătire a reacțiilor cuvenite la „masa verde”, ori contribuțiile cercetării juridice instituționalizate pe calea fundamentărilor și avizelor la probleme de cooperare interstatală*” [15].

În analiza sa, prof. Mircea Duțu a analizat critic raportul adoptat de Parlamentul European, la data de 22 noiembrie 2023, ca urmare a unui demers inițiat din perioada pandemiei globale de Covid 19, anterior declanșării războiului din Ucraina.

„*Presiunile geopolitice, migrațiile și războiul de la porțile noastre, pandemiile, digitalizarea, problemele extinderii – își justifică demersul inițiat euro-deputatul Guy Verhofstadt (Belgia, Open VLD) – impun adaptări. Când lumea se schimbă, UE are nevoie să evolueze*”. Acesta a fost unul din principalele motive avute în vedere de cinci eurodeputați propunători, de revizuire a tratatelor unionale, potrivit prevederilor la art. 48 alin. (2)-(5) din Tratatul privind UE, pe fondul actualei dezbateri europene pe chestiunea extinderii comunității către Balcanii de Vest și cea care analizează cererile de aderare ale Ucrainei și a Republicii Moldova, pentru a permite o „*Uniune Europeană cu mai mult de 30 de state membre, care să funcționeze mai democratic și să poată înfrunta cu succes marile provocări ale viitorului*” [16].

Despre tema extinderii s-a pronunțat, în același context, și Charles Michel, președintele de atunci al Consiliului European, în octombrie 2023, la summitul european de la Granada, în sensul în care „*UE trebuie să stabilească reformele interne necesare extinderii*”, iar dezbaterile parlamentare, trebuie să țină cont și de raportul grupului de experți franco-germani privind această chestiune, din septembrie 2023, care a stat la baza adoptării rezoluției menționate.

Este vorba despre Raportul „*A naviga în marea liberă: reformă și extindere a UE în secolul al XXI-lea*”, dat publicității la 19 septembrie 2023 la Bruxelles, precum și de Raportul din 21 noiembrie 2023 think-tank-ului Europa Nova, intitulat „*Reforma Uniunii Europene: de ce sunt necesare amendamente țintite ale tratatelor*”.

Raportul „*A naviga în marea liberă: reformă și extindere a UE în secolul al XXI-lea*” a fost elaborat sub egida Secretariatului francez pentru Uniunea Europeană și a ministerului german pentru Europa și climă, a avut ca obiectiv principal tragerea unor semnale referitoare la nevoia unor reforme instituționale strict privite din perspectiva viitoarelor țări aspirante la integrarea în UE. Din economia raportului, două întrebări au stat la baza analizei pe fond a studiului:

- „*Cum va fi capabilă UE să reacționeze rapid și cu flexibilitate la provocările momentului într-o Europă extinsă?*”
- „*Își va găsi ea mijloacele necesare spre a-și proteja și promova interesele sale comune într-un mediu mai competitiv și mai instabil?*” [17].

Este evidentă dificultatea concilierii unor asemenea probleme, astfel că, mai întâi de toate, avându-se în vedere și apropiatele alegeri din 2024, au fost făcute recomandări care se bazează pe trei piloni: „*creșterea capacității de acțiune a UE, pregătirea extinderii și întărirea statului de drept și a legitimității democratice a Uniunii*”.

Se propune astfel: „*majorități calificate (redefinirea acesteia ca 60% din statele membre, reprezentând 60% din populația UE în loc de pragul actual de 55% al țărilor membre și 65% din populație), unanimitatea să devină excepția, în timp ce utilizarea „clauzelor pasarelă” să fie încurajată, la fel și întărirea primatului dreptului în UE; la nivel instituțional se recomandă menținerea plafonului actual al numărului de eurodeputați, respectiv 751, ceea ce ar necesita un nou calcul național, ar impune reducerea numărului comisarilor europeni (actualmente câte unul pentru fiecare stat) ori cel puțin stabilirea unei noi ordini de prioritate, în chiar scopul de a menține o dinamică clară în cadrul CE*” [18].

Ceea ce însă a contrariat pe o serie de lideri europeni, este că acești experți franco-germani au propus „*o evoluție a UE spre o structură cu patru cercuri: 1. cercul restrâns; 2. UE ca atare; 3. membrii asociați; 4. comunitatea politică europeană*”. Și asta pe fondul în care există serioase dezbateri la nivel european pe tema extinderii și a reformării tratatelor unionale, unele state, precum cele baltice, aducând serioase propuneri publice publicate, sub forma unor rapoarte, pentru o Uniune reformată încă din iulie 2023 când a fost dat publicității, de asemenea, un amplu raport [19].

O serie de experți au apreciat critic că sunt reluate tezele Raportului din 2017 al Președintelui Comisiei Europene de atunci, Jean-Claude Juncker, cunoscut sub denumirea de Carta Albă, care a prezentat, în mod similar, după ieșirea Marii Britanii din UE, cinci scenarii cu privire la viitorul UE. Carta Alba a stârnit neîntârziat reacții vehemente din partea eurodeputaților, dar și a întregii clase politice, precum și a analiștilor politici deopotrivă [20]. Euro-parlamentarul Victor Boștinăru comenta: „*Noi ne opunem ideii unei Europe cu două sau mai multe viteze care este periculoasă, iar momentul ales pentru prezentarea ei este cel mai nepotrivit cu putință. Această propunere nu poate decât să genereze noi diviziuni, îngrijorare, frustrări și chiar umilință, inclusiv în societăți profund convinse de importanța proiectului european și dispuse să coopereze loial și în toate formele pentru consolidarea UE, așa cum este cea din țara mea*”.

De esență este faptul că nu doar rapoartele publice de dată recentă relevă ca rațiune fundamentală reformarea Uniunii, dar și think-tanks-uri cu o largă expunere globală subliniază prin toate luările de poziție în cadrul unor conferințe internaționale cu un impact semnificativ la nivel internațional sau în studii publice în reviste sau websiteuri cu o largă audiență globală, că „*Uniunea trebuie să se adapteze la o nouă realitate democratică, geopolitică și geo-strategică, climatică și, nu în ultimul rând, tehnologică*” [21].

• Concluzii

Prof. Mircea Duțu conchide în studiul său că rapoartele inițiale ce au stat la baza grupurilor de lucru și rezoluția parlamentară pertinentă care le-a încununat, au generat deja discuții și exprimări de puncte de vedere, poziționări și evaluări pertinente. „Asemenea provocări, precum cele ale reformei instituționale și „*modificării țintite*” a tratatelor constitutive preconizate, au loc într-un context interior și extern deosebit, marcat de situația unei lumi în schimbare. Așa se face că în privința perspectivei interne se au în vedere ca prioritară transferul de competențe dinspre state către Uniune și adoptarea în anexă a unui *protocol privind progresul social*; în același timp se are în vedere o întărire a subsidiarității via CJUE, precum și a unei cereri ca parlamentele naționale să țină mai mult seama de cele regionale (acolo unde există!)”.

Ca atare, prof. Mircea Duțu afirmă că într-o asemenea schemă „*statul-națiune ar fi erodat de la vârf (noile competențe ale Uniunii) și „răzuit” la bază (competențele legislative regionale). Sunt evidente reacțiile la unele practici multiplicat în ultimii ani, precum „vetourile și șantajul” care tind să devină practică curentă, sau acel așa-numitul „constituționalism abuziv” ivit între jurisdicțiile comunitară și cele supreme ale statelor membre, cu repercu-*

siuni de genul unor acțiuni adesea prea lente și insuficiente din partea UE în raport cu probleme majore stringente”.

Este fără putință de tăgadă că la nivelul UE există o serioasă dezbatere referitoare la chestiunea constituționalismului. Nu poate fi trecut cu vederea faptul că Eșecul Conferinței Interguvernamentale de a conveni asupra unui nou tratat constituțional al Uniunii Europene „*s-ar putea dovedi la fel de „istoric” ca oricare dintre rezultatele de succes ale negocierilor privind tratatele UE anterioare*”. Impasul asupra aspectelor cheie – în special puterea de vot pe care statele membre ar trebui să o exercite în Consiliu – poate reflecta „*limitele în care integrarea europeană poate fi realizată în toate cele 27 de state membre*”, cel puțin pentru o perioadă de timp.

Pentru a nu acredita totuși greșit ideea unei crize profunde, concluziile sunt unele optimiste și relevă faptul că aparenta incapacitate a instituțiilor europene de întărire a statului de drept și a legitimității democratice a Uniunii poate fi depășită, însă se impune, într-un termen previzibil, o perspectivă inovatoare de reformare a tratatelor unional-europene și un angajament politic ferm care să promoveze solidaritatea și respectul reciproc între statele membre.

• Referințe bibliografice:

1. KUMM, M., *How Does European Union Law Fit into the World of Public Law*, J. Neyer and A. Wiener (eds), *Political Theory of the European Union* (Oxford: OUP, 2010) in S.R. Larsen, *Varieties of Constitutionalism in the European Union*, *The Modern Law Review*-Volume 84, Issue 3, p.430, <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12614>, published by John Wiley & Sons Ltd on behalf of Modern Law Review Limited. [citat 20.12.2024]. Disponibil: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1468-2230.12614>.
2. WEILER, H.H., *Prologue: Global and Pluralist Constitutionalism – Some Doubts*, in J.H.H. Weiler and G. De Búrca (eds), *The Worlds of European Constitutionalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012); J.H.H. Weiler, ‘Federalism without Constitutionalism: Europe’s Sonderweg’ in K. Nicolaïdes and R. Howse (eds), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union* (Oxford: OUP, 2001) in S.R. Larsen, *Varieties of Constitutionalism in the European Union*, *The Modern Law Review* Volume 84, Issue 3, pp 430-431, <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12614>, published by John Wiley & Sons Ltd on behalf of Modern Law Review Limited. [citat 20.12.2024]. Disponibil: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1468-2230.12614>.
3. HALBERSTAM, D., *Local, Global, and Plural Constitutionalism: Europe Meets the World. THE WORLDS OF EUROPEAN CONSTITUTIONALISM*, G. De Búrca and J.H.H. Weiler, Eds., Cambridge University Press, Forthcoming, U of Michigan Public Law Working Paper No. 176, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1521016> [citat 20.12.2024]. Disponibil: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1521016.

4. MADURO, L.M.P.P., *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action, in Sovereignty in Transition* (Neil Walker ed., 2003), Oxford University Press and New York University School of Law 2005, I-CON, Volume 3, Number 1, 2005, pp. 147–162, [citat 20.12.2024]. Disponibil: <https://www.wildy.com/isbn/9781841135649/sovereignty-in-transition-essays- in-European-law-paperback-hart-publishing>
5. LAWRENCE, C., *Constitutional Pluralism's Unspoken Normative Core*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Volume 21, December 2019, pp.24–40, DOI: <https://doi.org/10.1017/cel.2019.12>, [citat 20.12.2024]. Disponibil: <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-yearbook-of-european-legal-studies/article/abs/constitutional-pluralisms-unspoken-normative-core/6B31B264269E9F03D3AFEDB2B881EA9E#>
6. LARSEN, S.L., *Varieties of Constitutionalism in the European Union*, Modern Law Review DOI: 10.1111/1468-2230.12614, (2021) 84(3) MLR 477–502, [citat 20.12.2024]. Disponibil: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2230.12614>; A. Hall and D.W. Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (Oxford: OUP, 2001), p.213, [citat 20.12.2024]. Disponibil: <http://digamo.free.fr/hall-sosk.pdf>
7. MADURO, LM.P.P. *Europe, and the Constitution: What If this is as Good as it Gets?* (2000). Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State, No. 5, 2000, EUROPEAN CONSTITUTIONALISM BEYOND THE STATE, J.H.H. Weiler and M. Wind, eds., Cambridge University Press, 2003, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1576085> [citat 20.12.2024]. Disponibil: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1576085; Signe Rehling Larsen, *Varieties of Constitutionalism in the European Union*, Modern Law Review DOI: 10.1111/1468-2230.12614, (2021) 84(3) MLR 477–502, [citat 20.12.2024]. Disponibil: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2230.12614>
8. HALBERSTAM, D., *Local, Global, and Plural Constitutionalism: Europe Meets the World. THE WORLDS OF EUROPEAN CONSTITUTIONALISM*, G. De Búrca and J.H.H. Weiler, Eds., Cambridge University Press, Forthcoming, U of Michigan Public Law Working Paper No. 176, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1521016> [citat 20.12.2024]. Disponibil: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1521016
9. ACKERMAN, B., *Revolutionary Constitutions: Charismatic Leadership and the Rule of Law*, Belknap Press: Harvard University Press, 2019, [citat 20.12.2024]. Disponibil: <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12520>
10. ACKERMAN, B., *Three Paths to Constitutionalism – and the Crisis of the European Union*, (2015), British Journal of Political Science, Volume 45, Issue 4, October 2015, pp. 705 – 714, [citat 20.12.2024]. Disponibil: DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123415000150>
11. LARSEN, S.R., *Varieties of Constitutionalism in the European Union*, Modern Law Review DOI: 10.1111/1468-2230.12614, (2021) 84(3), pp480-481,[citat 20.12.2024]. Disponibil: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2230.12614>
12. *Ibidem*, p.500
13. DUFF, A., *Constitutional Change in the European Union. Towards a Federal Europe*, p.90, Palgrave Macmillan, <https://doi.org/10.1007/978-3-031-10665-1>, [citat 20.12.2024].
14. LARSEN, S.R., *Varieties of Constitutionalism in the European Union*, Modern Law Review DOI: 10.1111/1468-2230.12614, (2021) 84(3), p502, [citat 20.12.2024]. Disponibil: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2230.12614>

15. DUȚU, M., Uniunea Europeană în fața reformei instituționale și a revizuirii tratatelor constitutive, [citat 20.12.2024]. Disponibil: <https://www.juridice.ro/essentials/7330/uniunea-europeana-in-fata-reformei-institutionale-si-a-revizuirii-tratatelor-constitutive>
16. *Ibidem*
17. Grupul neguvernamental de experți privind reforma instituțională a UE și-a prezentat raportul privind modul de pregătire a UE pentru extindere la 19 septembrie 2023 Laurence Boone (secretar de stat francez pentru afaceri europene) și Anna Lührmann (ministrul de stat german pentru Europa și climă), care au comandat raportul la 23 ianuarie 2023. A se vedea raportul: <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2617206/4d0e0010ffc8c0079e21329bbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>; [citat 20.12.2024]. Disponibil: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century>; <https://modern diplomacy.eu/2023/09/26/enlarging-the-eu-europe-is-going-to-sail-on-high-seas/>
18. A se vedea detalii în raportul: <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2617206/4d0e0010ffc8c0079e21329bbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>; [citat 20.12.2024]
19. DUȚU, M., Uniunea Europeană în fața reformei instituționale și a revizuirii tratatelor constitutive, [citat 20.12.2024]. Disponibil: <https://www.juridice.ro/essentials/7330/uniunea-europeana-in-fata-reformei-institutionale-si-a-revizuirii-tratatelor-constitutive>
20. Criticile au venit din partea celor care au calificat Cartea Albă ca fiind „*drept un scenariu al dezintegrării UE*”, [citat 20.12.2024]. Disponibil: <https://core.ac.uk/download/pdf/96717166.pdf>; <https://www.politico.eu/article/juha-sipila-finish-pm-against-junckers-two-speed-eu-scenario-white-paper/>; <https://europediplomatic.com/2017/03/01/reactions-on-junckers-white-paper/>; https://ecfr.eu/article/commentary_scenarios_for_europe_deciphering_junckers_white_paper/
21. A se vedea pentru detalii: *Europe 2029: Eight Policy Priorities for the New European Commission*, [citat 20.12.2024]. Disponibil: <https://cepa.org/comprehensive-reports/europe-2029-eight-policy-priorities-for-the-new-european-commission/>; *Will the EU rethink enlargement?*, [citat 20.12.2024]. Disponibil: <https://www.cer.eu/publications/archives/bulletin-article/2022/will-eu-rethink-enlargement>

• **Webibliografie:**

- <https://www.thehistoryreader.com/us-history/jeffersonian-federalism/>
- https://www.bloomsbury.com/uk/future-of-eu-constitutionalism-9781509962907/?_cf_chl_tk=RwemmpyJQlwz7iS9g15fFxdheMrnDFnWuUu7HkJrBCo-1722618486-0.0.1.1-7870
- <https://www.econstor.eu/handle/10419/184506>
- <https://www.routledge.com/Rule-of-Law-Common-Values-and-Illiberal-Constitutionalism-Poland-and-Hungary-within-the-European-Union/Drinoczi-Bien-Kacala/p/book/9780367512132>
- <https://geopolitique.eu/en/articles/the-emergence-of-illiberal-constitutionalism-and-illiberal-legality-in-europe-what-is-happening-and-what-can-the-eu-do-about-it/>
- <https://www.uantwerpen.be/en/study/programmes/all-programmes/master-of-laws/modules/european-constitutionalism-and-fundamental-rights/>
- <https://www.eui.eu/events?id=563998>
- <https://aei.pitt.edu/61/1/DemocracyForum.htm>

- <https://www.idea.int/events/constitutionalism-europe-current-challenges-and-prospects-future>
- <https://www.euractiv.com/section/security/opinion/after-the-failure-of-the-constitutional-treaty-negotiations-new-directions-for-european-integration/>
- <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/en/editorials/1842-france-and-netherlands-rejection-of-this-europe>
- <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>
- [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/760344/IPOL_STU\(2024\)760344_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/760344/IPOL_STU(2024)760344_EN.pdf)
- <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1468-2230.12614>
- <https://academic.oup.com/icon/article/19/1/41/6224442>
- <https://aei.pitt.edu/61/1/DemocracyForum.htm>
- <https://verfassungsblog.de/the-poverty-of-militant-doctrinal-constitutionalism-in-the-european-union/>
- [fi](#) [ropean-constitutionalism.pdf](#)
- <https://cgt.columbia.edu/wp-content/uploads/2016/03/Non-Democratic-Constitutionalism.pdf>
- <https://www.routledge.com/European-Union-Constitutionalism-in-Crisis/Scicluna/p/book/9781138238237>

CONSTITUȚIONALISMUL ÎN REPUBLICA MOLDOVA: MULTIDIMENSIONALITATEA PERCEPȚIEI ȘI PREVIZIUNEA OPORTUNITĂȚILOR¹⁵

CONSTITUTIONALISM IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: THE MULTIDIMENSIONALITY OF PERCEPTION AND THE FORECASTING OF OPPORTUNITIES

Ion GUCEAC,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0002-9497-4628, e-mail: guceacion@gmail.com

Abstract. The present scientific endeavour is driven by the appreciation of constitutionalism as a phenomenon of primary scientific importance for the science of constitutional law in the Republic of Moldova. Such an assertion requires a clear understanding of the historical retrospective of the formation and development of ideas that underscore the relevance of this phenomenon. According to the conducted study, constitutionalism is presented as a theoretical, ideological, and practical political and legal system of the constitutional construction of the state, which includes: constitutional legal consciousness as a subjective system of constitutional knowledge and values; constitutional law postulates (including legal principles and definition norms) that reflect the concept and essence of the constitution and the practice of its implementation; constitutional legal relations involving the recognition and protection of human rights and freedoms; and constitutionality, which serves as a barometer of the acts, actions, and inactions of constitutional law subjects.

Keywords: *constitution, constitutionalism, European constitutionalism, constitutionality, legal consciousness, human rights.*

Apelarea la constituționalism ca fenomen esențial al științei dreptului constituțional implică o înțelegere clară și explicită a retrospectiviei istorice a ideilor și instituțiilor constituționale, care demonstrează relevanța acestui context în raport cu fenomenele constituționale apărute înainte de fundamentarea lor științifică.

Este bine cunoscut faptul că apariția constituționalismului reprezintă un fenomen istoric. Cu toate acestea, momentul exact al apariției constituționalismului nu a fost unanim acceptat. Unii susțin că, inițial, constituționalismul s-a

¹⁵ Articolul este elaborat în contextul realizării Proiectului „Consolidarea mecanismelor socio-economice și juridice de asigurare a bunăstării și securității cetățenilor” (CONSEJ 01.05.02).

conturat în Europa de Apus, sub forma unei concepții ideologice referitoare la organizarea adecvată a statului și la limitarea puterii absolute a acestuia prin garantarea drepturilor și libertăților fundamentale, precum și prin prevenirea concentrării puterii într-o singură ramură, conform principiului separației puterilor.

Această abordare a constituționalismului a evoluat treptat, începând aproximativ cu sec. al XIII-lea pentru început în Europa (când în Marea Britanie a fost semnată Magna Charta Libertatum, 1215), iar mai târziu pe ambele maluri ale Oceanului Atlantic, răspândindu-și influența și în alte părți ale lumii [1, p. 236-240]. În opinia altor autori, termenul constituționalism ar fi fost utilizat pentru prima dată în doctrina juridică din SUA, desemnând la acea perioadă supremația constituției asupra altor acte normative. Astfel, se afirmă că termenul „constituționalism” a fost introdus în circuitul științific la sfârșitul sec. al XVIII-lea și începutul sec. al XIX-lea, pentru a identifica doctrina privind supremația constituției asupra legilor, recunoscându-se, totuși, că acest fenomen a apărut pentru prima dată încă în cadrul sistemelor juridice urbane din Europa de Vest, în secolele XI – XII, [2, p. 370] deși originile acestei realități rezidă în vremurile constituțiilor antice grecești, care au fost în vigoare cu câteva secole î.Hr. [3, pp.307-314]

Trăsăturile specifice procesului istoric de formare a ideilor despre constituționalism și implementarea acestora în construcția statală a țărilor lumii impun nu atât o revenire la retrospectivitatea istorică, cât mai degrabă o concentrare asupra realității juridice actuale, în cadrul căreia sunt integrate atât ideea, cât și practica constituționalismului modern. În această etapă, un aspect esențial este extinderea factorilor care configurează constituția, un domeniu de preocupare fundamentală al legisticii formale, care joacă un rol crucial în promovarea priorităților necesare progresului societății, reflectate în diversele proiecte de guvernare. Aceste priorități includ stabilirea obiectivelor politice ale conducerii naționale și identificarea soluțiilor normative necesare pentru atingerea acestora, precum și formalizarea mijloacelor, instrumentelor și metodelor prin care comportamentul uman poate fi direcționat, în scopul realizării obiectivelor politice, prin intermediul normelor juridice [4, pp.4-5].

Libertatea, ordinea socială, supremația legii, reprezentativitatea și responsabilitatea guvernamentală reprezintă fundamentele constituționalismului contemporan. În Republica Moldova, unul dintre spațiile de aplicare ale acestor principii, constituționalismul adoptă o trăsătură particulară – implementarea „de sus”. Această caracteristică face ca, pentru o mare parte a societății noastre, fenomenul să rămână o noțiune abstractă.

Chiar și în rândul specialiștilor în dreptul constituțional, există neînțelegeri cu privire la interpretarea acestui termen, ceea ce ne impune să aducem unele

clarificări care, în opinia noastră, ar putea să lumineze mai bine conținutul acestei noțiuni. Astfel, în „aria legislativă” a Republicii Moldova, ideile legate de constituționalism au fost, în mare parte, „transplantate” dintr-un mediu socio-politic și juridic extern, proces însoțit de diverse deviații, mai ales în primele etape ale reformării sistemului constituțional. Această realitate nu poate fi considerată complet accidentală, ea nefiind doar rezultatul coincidenței circumstanțelor social-politice, nici efectul exclusiv al unor decizii politice, fondul ei însumând o serie de temeuri istorice și juridice.

Prin urmare, formarea unor viziuni clare și corecte asupra sensului, conținutului, conceptului și premiselor constituționalismului, precum și asupra naturii, stării și evoluției acestuia în Republica Moldova, implică o cunoaștere sistematică a realității constituționale. Aceasta presupune dobândirea și stăpânirea deprinderilor necesare pentru aplicarea reglementărilor constituționale, a postulatilor și tradițiilor în practică. Constituționalismul reprezintă fundamentul care oferă soluții pentru rezolvarea nu doar a problemelor științifice fundamentale și aplicative, ci și a celor educaționale. Cu toate acestea, în literatura științifico-didactică, acest subiect este adesea fie neglijat, fie confundat cu analiza constituției și a dezvoltării istorice a acesteia, sau, în cel mai bun caz, este descris în termeni generali, cu accent pe aspectele filozofice și politice, lăsând deoparte dimensiunea sa juridică, caracterizându-l astfel printr-o viziune stereotipică asupra fenomenului constituțional sistemic.

După prăbușirea regimurilor totalitare, majoritatea proiectelor de constituții din diverse țări ale Europei Occidentale au fost supuse dezbaterii publice în cadrul unor conferințe susținute de autoritățile publice competente. Un scenariu similar a fost aplicat și în procesul de elaborare a proiectului Constituției Republicii Moldova din 1994, prin organizarea conferinței internaționale cu tema „Reformele constituționale în statele membre ale Comunității Statelor Independente”, desfășurată în martie 1993. „Arhitecții” acestei conferințe erau conștienți de necesitatea integrării țării în curentul autentic al constituționalismului european și de oportunitățile ce derivau din aceasta, vizând ca realitatea nouă a Republicii Moldova să fie reflectată într-o Lege fundamentală, a cărei boltă, așa cum menționa marele cărturar român Dimitrie Gusti, „să fie întreținută cu măreție de coloane juridice solide și impunătoare” [5, p.19].

Încă din anii '20 ai secolului trecut, în doctrina juridică se promova ideea potrivit căreia activitatea de creare a dreptului în general, iar în viziunea noastră, și a constituției, oscilează între doi poli independenți: „dat”-ul și „construitul”. Astfel, procesul de elaborare a proiectului trebuia să plece de la un anumit model, iar cei implicați în crearea noii Constituții erau nevoiți să decidă asupra conținutului acestuia.

Astăzi, la trei decenii distanță, este dificil să stabilim cu exactitate punctele de plecare ale membrilor acestui grup în pregătirea proiectului și factorii care i-au influențat. Victor Pușcaș, coordonatorul Comisiei pentru elaborarea proiectului noii Constituții, recunoștea că grupul de lucru ar fi studiat „minuțios” constituțiile din aproximativ 60 de state moderne, întocmind chiar o schemă care cuprindea „problemele-cheie ale constituționalismului” [6, p.24]. Victor Pușcaș menționează și cercetarea unui „șir de acte istorice din Moldova medievală: Pravila de la Târgoviște, 1542, Pravila de la Putna, 1581, Pravila de la Bistrița, 1618, Hrisovul lui Constantin Mavrocordat, 1741...”. În opinia sa, ideile conținute în aceste acte istorice și-au găsit locul convenit în Constituția Republicii Moldova [7, p.18]. Totuși, autorul citat nu face referire la faptul că membrii grupului de lucru ar fi apelat la textul Constituției României din 1991, care, în viziunea noastră, era cel mai accesibil și potrivit dintre constituțiile provenind „din aproximativ 60 de state moderne”. Avem impresia că acest aspect a fost „trecut” cu vederea fie conștient, fie pur și simplu ignorat.

Mircea Snegur, președintele Comisiei pentru elaborarea proiectului noii Constituții, sublinia că unul dintre principiile fundamentale ale activității grupului de lucru și ale Comisiei Constituționale era „multiplicitatea concepțiilor juridice și politice”. În viziunea sa, membrii acestor organe urmau să țină cont, în măsura „necesității” (nu a utilității – n.n.), și de „tradițiile istorice constituționale: vestita Pravilă a lui Vasile Lupu, pledoariile lui Gheorghe Asachi pentru o monarhie constituțională, proiectul de republică al lui Dumitru Sturdza din 1822 ș.a.” [8, p.103]. Considerăm că în categoria „ș.a.” ar fi trebuit să fie inclusă și Constituția României din 1991, dar și Constituțiile Regatului Român din 1866 și 1923, care au fost aplicate pe teritoriul actual al Republicii Moldova în perioada 1918-1940. De asemenea, în aceeași categorie ar trebui să fie incluse proiectul de Constituție al Republicii Democratice Moldovenești, elaborat de Societatea juridică moldovenească în perioada februarie-martie 1918, precum și proiectul de Constituție realizat de Comisia constituțională a Sfatului Țării după adoptarea Declarației de Unire din 27 martie 1918.

Istoria demonstrează că o constituție nu poate fi considerată doar o valoare creată, ci și ceva ce izvorăște din tradiția unui popor. Cu siguranță, așa cum observa Dimitrie Gusti încă la începutul secolului XX, o constituție nu poate fi „împrumutată”, aceasta are sarcina de a „formula politic și juridic... psihologia socială, starea economică, dezideratele dreptății sociale și aspirațiile etice ale națiunii” [5, p.21].

Este greu de apreciat în ce măsură autorii proiectului Constituției Republicii Moldova din 1994 au avut șanse reale de a cunoaște și de a ține cont de aceste deziderate. Totuși, este cert că, printre constituțiile provenind „din

aproximativ 60 de state moderne”, Constituția României a fost principala sursă de inspirație. Nu dispunem de documente care să susțină această ipoteză, mai ales că procesele-verbale și stenogramele ședințelor Comisiei pentru elaborarea proiectului noii Constituții, precum și ale grupului de lucru care a lucrat la acest proiect, împreună cu Declarația de Independență a Republicii Moldova, au fost distruse în timpul protestelor din 7 aprilie 2009. O astfel de atitudine față de propria istorie reprezintă o gravă lacună în activitatea autorităților publice sau, mai grav, o lipsă de respect față de istoria propriului stat. Din păcate, la 30 de ani de la adoptarea Constituției, nu dispunem de o culegere de materiale care să includă toate acțiunile și documentele acestui proces.

Profesorul Alexandru Arseni, membru al Comisiei pentru elaborarea proiectului Constituției, povestește într-un interviu: „Ne-am orientat spre modele occidentale și, în primul rând, spre cel francez. (...) Am colaborat foarte bine cu experții români, dar am studiat și experiența altor state democratice” [9].

În lumina unor astfel de circumstanțe, putem doar să presupunem că Constituția României din 1991 a fost folosită ca model pentru elaborarea proiectului noii Constituții a Republicii Moldova. Acest punct de vedere este susținut și într-un studiu dedicat analizei conținutului normativ al Legii fundamentale adoptate de Parlamentul Republicii Moldova în 1994, autorul acestuia afirmând că aceasta „a avut ca model de inspirație Constituția României, adoptată în anul 1991” [10, p.11]. Abordând critic unele dispoziții din Constituția Republicii Moldova, cum ar fi, de exemplu, articolul 2 („Suveranitatea și puterea de stat”), autorul conchide: „Iată ce se întâmplă când copiezi Constituția altui stat, în speță, Constituția țării mamă – România” [10, p.26].

Elaborată în aceleași condiții de criză politică ca și în celelalte republici socialiste care și-au declarat independența, Constituția Republicii Moldova din 1994 a răspuns așteptărilor societății și a generat o serie de activități orientate spre realizarea conceptului de stat de drept. Astfel, aceasta a devenit „factorul consolidării politice a societății, orientarea către pacea socială și spre dezvoltare în cadrul organizării de stat existente” [11, p.327].

Profesorul Victor Popa era de părere că această Constituție „conține multe inexactități, goluri, precum și lipsa unor mecanisme eficiente care ar stabili un echilibru adecvat al puterilor în stat, iar de aici și confruntările politice între partidele de guvernământ, și impactul negativ asupra dezvoltării socioeconomice a statului” [12, p.3]. Treptat, în societatea noastră s-a format convingerea că imediat după adoptarea Constituției, în special pe parcursul anului 1995, între Președintele țării și Prim-ministru au apărut confruntări alimentate de unele formulări neclare ale Constituției, care nu precizau cu claritate cine reprezenta autoritatea executivă supremă și tipul de republică consacrat [13, p.76].

În opinia noastră, în mare parte, astfel de disensiuni sunt generate și de circumstanțe de ordin social, precum scăderea continuă a nivelului de trai al populației, adâncirea crizei economice generale din republică, tergiversarea promovării unor reforme stringente (precum reforma administrativ-teritorială, reforma justiției etc.), târăgănarea soluționării conflictului din stânga Nistrului, precum și de atitudinea unor formațiuni și/sau lideri politici față de procesul de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

O bună parte din încercările de reformare a mecanismului de stat după adoptarea Constituției din 1994 au avut drept obiectiv prioritar distribuirea și redistribuirea puterii în triumghiul Parlament - Președinte - Guvern. Conținutul unor proiecte de amendare a Constituției Republicii Moldova se concentra, în principal, pe problema repartizării sau redistribuirii puterii și a competenței între Parlament, Președinte, Procuratură, instanțele judecătorești și procedurile aferente puterii publice privind alegerea sau numirea unor demnitari sau formarea unor autorități publice.

În calitate de exemplu poate servi proiectul de lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova prezentat, în virtutea dreptului de inițiativă legislativă, de Președintele țării Curții Constituționale spre avizare la 6 mai 2000. Ulterior, perfectat în baza propunerilor comisiei mixte, sub egida Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept, proiectul propunea ca:

- Parlamentul să fie ales în baza sistemului electoral mixt: 70 de deputați – în circumscripții electorale uninominale, iar 30 de deputați – într-o circumscripție electorală națională;
- Președintele Republicii Moldova să exercite puterea executivă, în modul prevăzut de Constituție, și să vegheze respectarea Constituției, a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;
- Prim-ministrul să fie numit de Președintele Republicii Moldova, după consultarea fracțiunilor parlamentare și după alegerea acestuia de către Parlament, iar membrii Guvernului să fie numiți de Președintele Republicii Moldova la propunerea Prim-ministrului.

Proiectul includea o nouă procedură constituțională – moțiunea de cenzură constructivă, prin care Parlamentul, exprimând vot de neîncredere Prim-ministrului (care nu atrage demisia Guvernului, ci doar a Prim-ministrului), propune Președintelui Republicii Moldova, pentru numire, altă candidatură.

În ansamblu, acest proiect de modificare a Constituției înlătura orice mecanism de control și echilibru între puterile statului, deși aspectul respectiv însemna ”unul dintre pilonii esențiali ai evoluției democratice a statului, ce constituia în același timp și garanția principală a edificării statului de drept” [3, pp.307-314]. În acest context este remarcabilă poziția Comisiei Europene

pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția) care atenționează asupra faptului că ”orice sistem politic are nevoie de stabilitate” reforma constituțională fiind necesară ”în scopul prevenirii impasurilor politice care ar putea ... avea loc în Moldova pe viitor”. [14]. Aceste observații sunt destul de semnificative și importante pentru ranforsarea constituționalismului veritabil în Republica Moldova, deoarece dezvoltarea constituționalismului autohton, în condițiile în care integrarea europeană ocupă locul cel mai important și devine dimensiunea principală a realității constituționale, trebuie să fie calificată ca o dimensiune constituțională europeană, fiind rezultatul unui impact civilizațional al „bătrânului continent”.

Printre principiile obligatorii ale constituționalismului european, o importanță prioritară se acordă recunoașterii și asigurării drepturilor și libertăților omului și cetățeanului, o condiție care poate fi considerată esențială, fără de care constituționalismul modern este imposibil. Recunoașterea unui stat ca fiind constituțional a fost subliniată și de Declarația Drepturilor Omului și ale Cetățeanului, primul act de valoare constituțională din „primul val” al constituțiilor europene (art. 16): „Orice societate care nu asigură garanția drepturilor și nu statornicește separarea puterilor este lipsită de constituție” [15].

În perioada postbelică, odată cu adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului (1948), dimensiunea umană a constituționalității statelor a obținut „standarde publice” internaționale, care au devenit sursă pentru creația legislativă națională, iar problema drepturilor și libertăților omului a căpătat o semnificație universală. Deși, conform Statutului ONU, Declarația are un caracter de recomandare, prin Rezoluția Adunării Generale a ONU (217 A (III) din 10 decembrie 1948), aceasta a fost recunoscută „ca ideal comun spre care trebuie să tindă toate popoarele și toate națiunile” [16]. Ulterior, instrumentele juridice internaționale incluse în Carta Internațională a Drepturilor Omului fac, în mod tradițional, referire la Declarație sau reproduc prevederile acesteia.

Actele juridice internaționale regionale continuă în mod constant aceste idei umaniste, afirmând că statele, indiferent de sistemele lor politice, economice și culturale, au sarcina de a promova și proteja drepturile omului și libertățile fundamentale. Carta de la Paris pentru o Nouă Europă recunoaște că drepturile omului și libertățile fundamentale sunt inerente tuturor ființelor umane, inalienabile și garantate prin lege, protecția și promovarea lor constituind prima îndatorire a guvernului [17].

Pe continentul european, cele mai semnificative rezultate au fost obținute în cadrul Consiliului Europei. Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale este acceptată de multe țări ca un model pentru legislația națională privind drepturile omului. Acesta reprezintă un exemplu tipic de regionalizare, care stă la baza armonizării sistemelor

juridice naționale cu dreptul european, un aspect deosebit de important pentru Republica Moldova, care și-a proclamat alegerea europeană.

În același timp, trebuie să recunoaștem că, practic, niciuna dintre țările lumii „nu s-a apropiat” de ceea ce a fost proclamat în Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului din 1789 – un document care reprezenta pentru contemporaneitate un set minim de drepturi și libertăți, în comparație cu cele mai recente acte juridice internaționale și legislația constituțională a statelor cu democrație dezvoltată. De asemenea, sunt în continuare relevante ideile legate de crearea unei Cartei mondiale a păcii și a drepturilor omului sau chiar a unei „Constituții planetare”.

Libertatea individuală în sistemul juridic al constituționalismului este, de obicei, identificată cu democrația. În acest context, merită menționată problema unei atitudini mai mult decât ambigue a Republicii Moldova față de ideile liberalismului, care stau la baza constituționalismului clasic, caracteristic civilizației moderne.

În condițiile în care nu a fost identificată o idee națională clară care să consolideze societatea noastră, ar trebui să mizăm pe recunoașterea atractivității ideilor și valorilor liberalismului. Acestea includ valoarea de sine a individului și responsabilitatea pentru propriile acțiuni, principiul inviolabilității proprietății private ca o condiție esențială pentru libertatea individuală, piața liberă, concurența și libertatea activității antreprenoriale, egalitatea de șanse, principiul separației puterilor, statul de drept, libertatea conștiinței, libertatea de exprimare, libertatea întrunirilor, dreptul la asociere, accesul la informații, votul universal, egal, direct, secret și liber exprimat, și altele.

Prin urmare, în condițiile consolidării constituționalismului autohton, atenția principală ar trebui să fie direcționată spre perspectivele de implementare practică a conținutului rațional al ideilor liberale în procesele ce însoțesc construcția de stat și perfecționarea sistemului de drept al Republicii Moldova, precum și depășirea situațiilor distonante din domeniul drepturilor omului.

Mecanismul de protecție a drepturilor omului, ca parte organică a constituționalismului, include formele și mijloacele normative (în primul rând materiale), procedurale și instituționale destinate asigurării respectării și apărării drepturilor fundamentale ale omului.

Componenta normativă a constituționalismului din Republica Moldova, care definește cadrul legal în care funcționează sistemul constituțional și stabilește regulile fundamentale ce guvernează viața politică și socială a țării, este reprezentată de o legislație extrem de voluminoasă și, pe alocuri, complicată, ceea ce generează multiple inconveniențe. În primul rând, fezabilitatea, implementabilitatea și gradul de respectare a legii nu pot fi considerate satisfăcătoare. În al doilea rând, o mare parte din legile adoptate de Parlament

sunt acte de modificare și completare a legislației existente, ceea ce indică și instabilitatea și imperfecțiunea cadrului legislativ privind protecția drepturilor omului. În al treilea rând, se observă o vădită tendință de „inflație” normativă. Astfel, doar în perioada 2024-2027, Republica Moldova trebuie să adopte aproximativ 247 de legi și 439 de hotărâri ale Guvernului pentru a aduce cadrul legislativ în conformitate cu standardele europene. În realitate, numărul actelor normative ce urmează a fi adoptate pentru acest scop va fi mai mare, având în vedere că Planul național de acțiuni pentru aderarea la Uniunea Europeană include, în compartimentul „Indicatori de performanță”, expresii de genul: „acte normative adoptate”, „dispoziții ale Guvernului”, „cadru normativ aprobat” [18]. În al patrulea rând, este inacceptabil, mai ales în domeniul drepturilor omului, ca, în conformitate cu articolul 15 din Constituția Republicii Moldova, care garantează cetățenilor drepturile și libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi, să predomină actele normative subordonate legii în corpul general al legislației [19].

Soluția la situația problematică din starea actuală a componentei normative a mecanismului de apărare a drepturilor omului poate fi identificată în aspectul său procedural. Procesul, în general, nu este mai puțin important pentru activitățile de garantare și protecție a drepturilor omului, ba chiar poate fi considerat mai important decât normele materiale, deoarece cel mai semnificativ aspect al oricărei legi este tehnologia procesuală de aplicare. Mecanismul juridic de reglementare și protecție a valorilor ocrotite de lege este esențial pentru asigurarea unui sistem eficient de protecție a drepturilor fundamentale ale cetățenilor.

Distinctivă în acest sens este ramura fundamentală a dreptului, care reprezintă suportul juridic pentru formarea și dezvoltarea constituționalismului în Republica Moldova - dreptul constituțional. În structura internă a acestuia, normele procedurale sunt integrate în întregul corp al legislației constituționale. Mai mult, într-o serie de izvoare formale de drept constituțional, precum Codul jurisdicției constituționale, Codul electoral sau Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, normele procedurale prevalează într-un mod evident. În Constituție, aceste norme sunt frecvent prezentate ca norme generale sau de referință, impunând statului obligația de a adopta legi și de a reforma anumite elemente normative sau instituționale ale mecanismului de protecție a drepturilor omului. Astfel, se stabilește angajamentul constituțional al statului de a reglementa modul de funcționare a limbilor pe teritoriul Republicii Moldova prin lege organică (art. 13); de a stabili procedura de acordare a azilului ”în condițiile legii” (art. 19), de a asigura dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle, statul fiind obligat să publice și să asigure accesul la toate legile și alte acte normative (art. 23); de a stabili mijloacelor

de protecție a sănătății fizice și mentale a persoanei potrivit legii organice (art. 36); asigurarea accesului oricărui cetățean la o funcție publică, potrivit legii (art. 39); stabilirea condițiilor de exercitare a dreptului la grevă, precum și răspunderea pentru declanșarea nelegitimă a grevelor prin lege (art. 45); exproprierea doar pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii (art. 46). Cel mai important element al părții procedurale a mecanismului de protecție a drepturilor omului reprezintă poziția persoanei în cadrul procedurilor juridice internaționale, ca inițiator individual al unui caz. Constituția Republicii Moldova (art. 20) garantează dreptul oricărei persoane la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente, în cazul actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Acest drept asigură accesul cetățenilor la justiție și le conferă posibilitatea de a solicita protecția drepturilor fundamentale, inclusiv prin intermediul mecanismelor internaționale de apărare a drepturilor omului.

Acest lucru exclude pericolul ca o persoană să devină un obiect exclusiv de influență juridică a statului și subliniază tratamentul acesteia ca subiect activ de drept public, îndreptățit să inițieze „lansarea mașinăriei” de protecție a drepturilor sale. O astfel de poziție a persoanei în cadrul mecanismului de protecție a drepturilor sale este garantată de partea procesuală a acestuia, prin intermediul normelor procedurale fundamentale, care stabilesc procedurile prin care drepturile fundamentale pot fi protejate și apărate eficient în fața autorităților.

Componentele normative și procedurale ale mecanismului de apărare a drepturilor omului sunt sintetizate de partea instituțională, care include instituțiile de stat ce își folosesc competența și mijloacele speciale specifice. În general, în cadrul proceselor de dezvoltare a constituționalismului, mecanismul de protecție a drepturilor omului ocupă un loc esențial în contextul instituțional al reformelor promovate de guvernare. Competența aproape a tuturor organelor care reprezintă cele trei ramuri ale puterii este concentrată pe asigurarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Nu întâmplător, Constituția Republicii Moldova (art. 1) afirmă că demnitatea omului, drepturile și libertățile acestuia, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic constituie valori supreme și sunt garantate.

Respectiv, Parlamentul, ca organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului, are atribuția de a adopta și interpreta legile, asigurând unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării. De asemenea, acesta aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului și exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, în formele și limitele prevăzute de Constituție. Parlamentul ratifică, denunță, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de

Republica Moldova, aprobă bugetul statului și exercită controlul asupra lui. De asemenea, are competența de a alege și numi persoane oficiale de stat, în cazurile prevăzute de lege, inițiază cercetarea și audierea oricăror chestiuni ce se referă la interesele societății și adoptă acte privind amnistia.

Președintele Republicii Moldova poartă tratative și ia parte la negocieri, încheie tratate internaționale în numele Republicii Moldova, inclusiv în domeniul drepturilor omului. De asemenea, el soluționează problemele cetățeniei Republicii Moldova și acordă azil politic. Președintele acordă grațiere individuală, poate suspenda actele Guvernului care contravin legislației, până la adoptarea hotărârii definitive a Curții Constituționale și exercită alte atribuții stabilite prin lege.

Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. Potrivit Legii cu privire la Guvern (art. 3), unul dintre principiile fundamentale ale activității Guvernului este protejarea drepturilor și libertăților omului, fiind un aspect esențial în cadrul funcționării instituțiilor statului [20].

Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești, care contribuie la înfăptuirea justiției, apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei ... prin intermediul procedurilor penale și al altor proceduri prevăzute de lege (art. 124 din Constituție).

Statul dispune și de organisme specializate în domeniul drepturilor omului, dintre care unul dintre cele mai importante este Avocatul Poporului. Această instituție asigură promovarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, având rolul de a interveni în cazurile de încălcare a acestora și de a sprijini persoanele în fața autorităților publice.

Cu toate acestea, autoritățile enumerate, precum și alte autorități, nu dispun de o competență universală și mijloace de protecție a drepturilor omului similare instanțelor judecătorești. Aceasta însă nu reprezintă un motiv pentru a idealiza judecătorii și activitățile acestora. Conform unui sondaj privind opinia publică despre sistemul judecătoresc, efectuat în anul 2018, doar 16% dintre respondenți aveau încredere în justiție, în timp ce 81% nu aveau încredere în aceasta. De asemenea, 66% dintre cei intervievați apreciiind justiția din Republica Moldova ca fiind inefficientă [21]. Un sondaj realizat la începutul anului 2024 privind opiniile cetățenilor față de sectorul justiției relevă faptul că aproximativ o treime dintre respondenți (30%) consideră că, în ultimii 3 ani, situația în sistemul judiciar s-a îmbunătățit, în timp ce 25% dintre participanți afirmă că situația în sistemul de justiție s-a înrăutățit [22]. Aceste statistici indică o percepție generală a lipsei de eficiență și încredere în sistemul judiciar al Republicii Moldova, subliniind necesitatea unor reforme urgente și consistente în acest domeniu.

Cu siguranță, o astfel de realitate nu reprezintă un pretext pentru desconsiderarea rolului instanțelor judecătorești și a potențialului acestora în protejarea drepturilor omului. Totuși, se poate observa o anumită doză de inconsecvență în Constituția Republicii Moldova, care, în art. 6, evidențiază puterea judecătorească drept una dintre cele trei puteri ale statului, iar ulterior, în Capitolul IX, operează cu noțiunile de „Autoritate judecătorească” și „Justiție”. Aparent, această situație constituțională poate crea incertitudini cu privire la rolul și statutul puterii judecătorești, lăsând loc interpretărilor că aceasta nu este doar un „sistem al instanțelor judecătorești” sau o „autoritate”, ci o ramură distinctă a puterii publice, dotată cu proprietăți specifice. Această distincție a fost confirmată și de legislația în vigoare, în special prin Legea privind organizarea judecătorească (art. 1), care utilizează noțiunea de „Putere judecătorească” și stabilește că aceasta este „independentă, separată de puterea legislativă și de puterea executivă, având atribuții proprii, exercitate prin instanțele judecătorești...” [23]. Astfel, este clar că puterea judecătorească nu este doar un sistem administrativ, ci o ramură distinctă și esențială a statului, ce joacă un rol fundamental în protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Caracteristica funcțională a instanțelor judecătorești face posibilă justificarea locului lor de frunte în mecanismul de protecție a drepturilor omului, fiind o condiție obligatorie și esențială pentru constituționalism. Instanțele judecătorești sunt singurele organisme prin care se înfăptuiește justiția, conform art. 115 din Constituție, și au rolul de a soluționa conflictele sociale de natură juridică într-o procedură specială, care garantează independența lor față de celelalte ramuri ale puterii și față de influențele publice. Această activitate judiciară, având un caracter public (de stat), presupune o transparență a procesului, fiind deschisă societății, iar scopul său principal este de a oferi servicii sociale. Astfel, instanțele judecătorești nu doar aplică legea, ci și protejează drepturile fundamentale ale individului, consolidând statul de drept și asigurând respectarea principiilor constituționale.

Un loc special în protecția drepturilor omului revine Curții Constituționale a Republicii Moldova, care garantează supremația Constituției și responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat, conform art. 134 din Constituție. În acest context, pe lângă exercitarea controlului constituționalității legilor și altor acte normative, la sesizarea părților, Curtea interpretează Constituția, se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a acesteia și examinează excepțiile de neconstituționalitate la solicitarea părților în proces, drepturile și interesele cărora pot fi afectate prin aplicarea unei norme neconstituționale la soluționarea cauzei. În plus, rolul Curții Constituționale în mecanismul de protecție a drepturilor omului este influențat de potențialul

său în ansamblu. Aceasta include capacitatea de a reacționa rapid și eficient la schimbările sistemice ale mecanismului de protecție a drepturilor omului, contribuind astfel la consolidarea naturii sistemice a acestuia. Curtea influențează toate componentele mecanismului – normative, procedurale și instituționale – prin deciziile sale, care nu pot fi contestate. De asemenea, Curtea își exercită propria jurisdicție, asigurând astfel un cadru juridic stabil și coerent pentru protecția drepturilor fundamentale ale cetățenilor. În acest mod, Curtea Constituțională joacă un rol crucial în asigurarea respectării drepturilor fundamentale ale cetățenilor, protejându-le împotriva normelor contrare constituției și garantând astfel un stat de drept funcțional.

Analiza scurtă a premiselor socio-juridice ale constituționalismului modern, în contextul unor idei clasice din doctrina dreptului constituțional, nu are intenția de a oferi o evaluare comparativă exhaustivă, ci sugerează anumite imperfecțiuni existente în structura societății și statului nostru. În același timp, aceasta explică imposibilitatea de a aplica în mod mecanic modelele constituționale europene pentru a rezolva problemele constituționalismului autohton, care, la acest moment, nu dispune de un specific desăvârșit. Aceste realități impun o abordare mai nuanțată și adaptată contextului național, având în vedere particularitățile istorice, sociale și politice ale Republicii Moldova.

La urma urmei, constituționalismul este o realitate istorică, care trebuie să se exprime prin concepte științifice semnificative din punct de vedere euristic, aplicabile în practică. Astfel, fiecare sistem de drept, având la dispoziție experiența mondială, este capabil să își creeze propriul model de constituționalism. Un astfel de model presupune nu doar existența propriu-zisă a unei constituții cu caracter social și democratic, ci și dezvoltarea dispozițiilor constituționale în cadrul actelor legislative ale țării. De asemenea, acest model presupune implementarea efectivă a dispozițiilor constituționale în activitatea cotidiană a cetățenilor, ceea ce reprezintă o dovadă a nivelului de cultură politică și juridică al populației din țara respectivă.

Abordarea juridică a constituționalismului presupune o bază doctrinară, prescripții normative și tradiții care să determine practica constituțională. Pe baza acestui fapt, constituționalismul poate fi prezentat ca un sistem politic și juridic, teoretic, ideologic și practic, al construcției constituționale a statului, care include:

- *conștiința juridică constituțională* ca sistem subiectiv de cunoștințe și valori constituționale, bazat pe conștientizarea realității constituționale și acțiunea directă a normelor Constituției Republicii Moldova;
- *postulatele de drept constituțional* (inclusiv principii juridice și norme-definiții) care nu trebuie să fie percepute ca fiind statice, ci trebuie apreciate în contextul fundamentelor lor doctrinare, al sistemului de valori

juridice ce reflectă conceptul, filosofia, esența Constituției și practica punerii în aplicare a acesteia;

- *raporturile juridice constituționale* care implică recunoașterea și protecția drepturilor și libertăților omului, inclusiv a drepturilor și libertăților civile și politice care pot fi îndreptate împotriva guvernării;
- *constituționalitatea*, ca un barometru al validității (legalității) actelor, acțiunilor și inacțiunilor subiecților de drept constituțional;
- *un nivel înalt de dezvoltare economică, socială și politică a țării*. Într-un stat subdezvoltat, populația este preocupată în mod prioritar de problemele de rutină și mai puțin de cele referitoare la respectarea principiilor constituționalismului.

Prin urmare, constituționalismul este un sistem complex structurat pe mai multe niveluri, care dispune de anumite componente necesare și suficiente pentru funcționarea sa, reflectând particularitățile de mentalitate și existență ale poporului. Tocmai aceste particularități determină rolul constituționalismului în procesul de modernizare și reformă constituțională.

În același timp, caracteristicile fundamentale ale constituționalismului sunt actualizate în contextul reformelor politice și al suportului constituțional necesar pentru implementarea acestora, prin identificarea căilor constituționale de realizare a reformelor. Aplicarea acestui principiu continuă să fie supusă unor provocări semnificative, în special în contextul global al diversității politice și culturale.

În consecință, modernizarea și reforma constituțională, sau, altfel spus, procesul constituțional, poate dura continuu până la atingerea scopului final: crearea unui sistem modern de constituționalism.

• Referințe bibliografice:

1. GUCEAC, I. *Tratat elementar de drept constituțional. Vol. I*. Chișinău, ÎS FEP „Tipografia Centrală”, 2020. ISBN 978-9975-151-78-8, p. 236-240.
2. БЕРМАН, Г. Дж.. *Западная традиция права: эпоха формирования*. 2-е издание. Москва, 1998, Издательская группа ИНФРА М - НОРМА, ISBN 5-211-03624-7, p. 370.
3. GUCEAC, I. *Constituția la răscruce de milenii*. Ediția a 2-a revăzută și adăugită. București. Editura Academiei Române. București-Brăila, 2016. ISBN 978-973-27-2707-2, pp. 307-314.
4. VIDA, I. *Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. Ed. a 5-a, rev. și completată, București, Ed. Lumina Lex, 2012, ISBN 978-973-127-893-3 p. 4-5.
5. *Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor*. București, Ed. Humanitas, 1990. ISBN 973-28-0192-1, p. 19.

6. PUȘCAȘ, V. *Notă informativă cu privire la activitatea Comisiei pentru elaborarea proiectului Constituției Republicii Moldova*, în V. Kuciuk, V. Pușcaș, *Constituția Republicii Moldova – 25 de ani*. Chișinău, Ed. Pontos, 2020, ISBN 978-9975-72-437-1, p. 24.
7. PUȘCAȘ, V. *Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova. 20 de ani de la adoptarea Constituției*, în Revista Institutului Național al Justiției nr. 2/2014, p. 18.
8. SNEGUR, M. *Labirintul destinului. Memorii, vol. 3. Edificarea statului*. Chișinău, Ed. Combinatul Poligrafic, 2013. ISBN 978-9975-9868-9-2, p. 103.
9. ARSENI, Al. *Odată cu începutul lucrărilor primului Parlament, s-a terminat perestroika și a început mișcarea de eliberare națională*. [citat 13.08.2024]. Disponibil: <https://www.moldpres.md/news/2021/08/07/21005707>,
10. CURPĂN, V.-S. *Analiza doctrinară a Constituției Republicii Moldova*. Bacău, Ed. Rovimed Publishers, 2010, ISBN 978-606-583-106-3. p. 11.
11. Вехи молдавской государственности. Кишинев, 2000. ISBN 9975620469, p. 327.
12. POPA, V. *Aspecte juridice și politice privind consolidarea statalității Republicii Moldova*. /Autoreferatul tezei de doctor habilitat în drept. Chișinău, 2000 , p. 3.
13. MUNTEANU I. *O republică semiprezidențială*. În: *Aspecte ale practicii parlamentare. Relațiile dintre Parlament și Guvern (Republica Moldova)*. Culegere de materiale, Chișinău, 1997, p. 76.
14. Amicus Curiae Brief pentru Curtea Constituțională a Moldovei privitor la interpretarea articolelor 78.5 și 85.3 ale Constituției Moldovei. Opinia nr. 565/2009. Strasbourg, 12 martie 2010 CDL-AD(2010)002. [citat 12.07.2024]
Disponibil: https://www.constcourt.md/public/files/file/REI/comisiavenetia/Opinia_nr.565_2009_interpretarea_articolelor_78.5_i_85.3_Constituie_RO.pdf.
15. Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului. [citat 12.07.2024] Disponibil: https://ro.wikipedia.org/wiki/Declara%C8%9Bia_drepturilor_omului_%C8%99i_ale_cet%C4%83%C8%9Bbeanului.
16. Declarația Universală Nr. 12 din 10-12-1948 a Drepturilor Omului. Tratatul Internațional Nr. 1 din 30.2.1998.
17. Carta de la Paris din 21 Noiembrie 1990 pentru o Nouă Europă. Monitorul Oficial Nr. 181 din 9 Septembrie 1991.
18. Planul național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027. [citat 12.08.2024]. Disponibil: https://www.legis.md/UserFiles/Image/RO/2024/mo%2064-69%20md/plan_45md.pdf.
19. *Constituția Republicii Moldova. Monitorul Oficial Nr. 466 din 13-11-2024*.
20. Lege Nr. 136 din 07-07-2017 cu privire la Guvern. Monitorul Oficial Nr. 252 din 19-07-2017.
21. Rezultatele sondajului privind opinia publică despre sistemul judecătoresc din Moldova. USAID. Programul pentru Justiție Transparentă. Chișinău, 2018, p.p. 8-12.
22. Primul sondaj național de opinie publică privind Integritatea În sectorul Justiției. Realizat de Magenta Consulting Pentru Institutul pentru Politici și Reforme Europene. Chișinău, 6 Februarie 2024, p. 16.
23. Lege Nr. 514 din 06-07-1995 privind organizarea judecătorească. Monitorul Oficial Nr. 58 din 19-10-1995.

ELEMENTE ALE TEORIEI REALISTE A DREPTULUI ȘI INTERPRETAREA CONSTITUȚIEI¹⁶

ELEMENTS OF THE REALIST THEORY OF LAW AND THE INTERPRETATION OF THE CONSTITUTION

Elena ARAMĂ,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0002-6406-3743, e-mail: aramaelena@gmail.com

Abstract. The legislator in his activity must consider the Constitution. In this direction of activity, the interpretation of the Constitution by the Constitutional Court helps to discover the true meanings of the Constitution. In this sense it prevails the axiological model of the Constitution, which emphasizes a set of constitutional principles that underpin the entire activity of interpreting the Constitution. Although in principle we distance ourselves from the realist theory of law, some of its elements require attention, especially those related to the personality of the constitutional interpreters.

Keywords: *interpretation, Constitution, the realist theory, personality of interpreter, axiological model.*

Interpretarea constituțională este îngrădită de un cadru care este delimitat de un text constituțional. Pentru interpretarea constituțională sunt relevante răspunsurile la întrebările – Ce face interpretul - creează sau reproduce un text, semnificația căruia este dată de voința constituantă, iar interpretul doar găsește această semnificație? Constituția are lacune, sau este autosuficientă, completă? Poziția principială de la care pornim este că trebuie privită Constituția nu numai ca un document care repartizează competențe și prescrie proceduri, dar și determină o ordine axiologică pe care se forțează s-o apere, deci Constituția se prezintă ca un act axiologic, un set de valori. Există două modele de Constituție: unul descriptiv, altul – axiologic.

Hans Kelsen a considerat că dincolo de toate transformările pe care le-a suportat conceptul de Constituție, acesta a păstrat un nucleu permanent – ideea de principiu suprem ce determină ordinea etatică și esența comunității constituite de această ordine, fundamentul statului, baza ordinii juridice, principiu ce exprimă în mod juridic echilibrul forțelor politice la un moment dat, act care reglementează procesul de adoptare a legilor, a normelor generale, executarea cărora este pusă pe seama activității organelor de stat [1].

¹⁶ Articolul este elaborat în contextul realizării Proiectului „Consolidarea mecanismelor socio-economice și juridice de asigurare a bunăstării și securității cetățenilor” (CONSEJ 01.05.02).

De aici rezultă că Hans Kelsen a fost adeptul primului model, afirmând că Constituția are norme ce determină crearea altor norme, deci, se caracterizează nu prin conținut, ci prin proceduri și competențe. Al doilea model, cel axiologic, privește Constituția ca un ansamblu de principii puse în vârful ordinii juridice. Constituția conține un ansamblu de principii care sunt condiții pentru drepturi fundamentale, impune scopuri legiuitorului și altor organe. Dacă Constituția este un ansamblu de principii puse în vârful ordinii juridice, ea va determina conținutul celorlalte norme, a întregii ordini juridice. În modelul axiologic al Constituției intervenția judecătorului constituțional este necesară în virtutea scopului păstrării ordinii juridice integre, adică o ordine juridică în care nu sunt legi incompatibile cu Constituția. Pentru a interpreta, adică a atribui semnificație, este imposibil să nu se facă apel la judecăți de valoare, care implică valori morale, ele însele fiind reflecția valorilor comune ale societății.

Constituția este un act cu un text special, date fiind trăsăturile sale. Autorul Otto Pfersmann arată 4 trăsături ale Constituției: caracter ideologic, nedeterminat, general, vag [2]. De aici și specificul interpretării constituționale. Interpretarea constituțională este pluralistă în sensul pluralității de interpretatori, dar și de interpretări. Și nu este vorba doar despre interpretări date de doctrinari, universitari, ci chiar de cele dinăuntrul Curții Constituționale, atunci când se prezintă de unii judecători constituționali opinii separate.

Sunt invocate trei argumente în susținerea ideii caracterului special al interpretării constituționale:

1. Ierarhia normelor juridice care ajunge până în vârful piramidei (Hans Kelsen) – Constituția.
2. Caracterul vag al normelor constituționale.
3. Argumentul dificultății morale pentru interpret. Interpretările pot fi diverse și adesea incompatibile.

Alt autor, Pierre Brunet, în argumentarea caracterului specific al interpretării constituționale aduce tot trei argumente: Trebuie căutat spiritul Constituției, trebuie căutat echilibrul pentru a concilia principiile care sunt diferite și judecătorul constituțional se află la jumătate de cale între legiuitor și judecător ordinar [3].

Autorul italian Ricardo Guastini, scrie că interpretarea constituțională se deosebește de cea a legii tot prin trei trăsături: 1. Cine sunt interpreții, 2. Ce metode de interpretare folosesc, 3. Specificul problemelor supuse interpretării [4]. Observăm că deși toți autorii citați arată același număr de entități, conținutul este diferit și doar parțial corespund, astfel dacă prima clasificare se referă la specificul Constituției și la interpret, a doua – la metode și tehnici de interpretare, iar ultima – și la interpreți, și la metode, și la specificul

problemelor supuse interpretării, ceea ce ne demonstrează vastitatea și complexitatea subiectului interpretării constituționale.

Interpretarea este o operațiune identificabilă și distinctă, dar sunt și alte operații pe care unii le leagă de interpretare: explicație, transformare tematică, aplicare decizională, execuție expresivă, apreciere axiologică. Teoriile hermeneutice ale interpretării au insistat asupra diferenței care se instituie între text și ceea ce ei numesc interpretare. Teoria Constituției vii afirmă un decalaj inevitabil și o proximitate intimă între text și referință [5].

Curtea Constituțională germană, afirmă fostul judecător al ei, Dieter Grimm, parcurge câteva etape atunci când trebuie să interpreteze în particular limitările unui drept – 1. determinarea obiectivului limitării dreptului și compatibilitatea cu Constituția, 2 – raportul scop/mijloc, 3 – dacă mijloacele sunt capabile să ducă la atingerea scopului, dacă nu sunt mijloace mai puțin intruzive pentru a atinge acel scop. 4. Dacă limitarea este proporțională, adică dacă avantajele sunt mai mari decât dezavantajele ce comportă limitarea dreptului.

Drepturile fundamentale sunt expresia juridică a valorilor. Interpretarea constituțională trebuie să dea eficacitate valorilor constituționale, de aceea trebuie să pună în balanță drepturile în caz că ele se confruntă. Altă metodă este raportarea la realitate, la fapte și așa cum realitatea se schimbă, Curtea trebuie să fie mereu atentă, să aprecieze consecințele diferitor interpretări pentru realizarea obiectivului [6].

Prin deciziile lor de interpretare judecătorii introduc valori. Kelsen considera că decizia instanței este concretizarea normei generale. Autori contemporani arată că interpretarea nu este numai concretizare, ci și corelarea literei și a spiritului Constituției, de aceea este important procesul de elaborare a legii, care, pe măsură ce trece de la o normă superioară la una inferioară, este ghidat de procedura mentală a interpretării juridice. În acest proces determinarea din partea normei superioare nu este absolută, adică nu este complet determinată, astfel încât interpretarea ar însemna alegerea unei variante posibile. Alegerea variantei corecte nu depinde de teoria juridică, ci de politica juridică, deci este un act subiectiv de voință. Judecătorul este liber să încorporeze în decizia sa judecățile de valoare, idei politice, de justiție. Kelsen arăta că textul legii oferă doar un cadru de la care trebuie să pornească interpretarea. O instanță care este competentă să soluționeze toate litigiile, va adapta în mod inevitabil dreptul pozitiv la nevoile actuale, va decide pe bază de echitate, chiar dacă nu este împuternicită în mod expres să aplice alte principii, decât cele de drept. În luarea deciziei judecătorul poate injecta valorile și opțiunile sale politice deciziei, puțin contează constrângerile de tipul metodelor de interpretare, valorilor obiective. Mai mult contează convingerile și valorile individuale ale judecătorului. De aceea cine sunt judecătorii, cum sunt instruiți, ce valori împărtășesc

ei, cum au fost selectați, care este mediul lor social, economic, cultural? – sunt întrebări serioase, la care trebuie să reflecteze nu numai autoritățile, însăși judecătorii, procurorii, dar și comunitățile civice, academice, universitare.

Teoria realistă a dreptului nu este prea frecvent invocată în doctrina franceză, principalul promotor fiind profesorul Michel Troper, care a pornit de la teoria lui Hans Kelsen, dar și s-a distanțat concomitent de ea. Realistii francezi se sprijină pe trei idei de bază, așa cum le-a rezumat un critic al acestei teorii, profesorul Etienne Picard:

1. Adevăratul autor al textului juridic este interpretul final al acestui text;
2. Actul de interpretare este liber ca act de voință și nu de cunoaștere;
3. Libertatea interpretului este limitată de constrângeri legale [7].

Dacă Norma este semnificația unei prescripții, emanată dintr-un act de voință, validitatea este faptul recunoașterii obiective de către ordinea juridică. Norma și textul nu se confundă. M. Troper susține că natura obiectului determină specificul științei. El caută cale de mijloc între normativiști cu a lor trebuie să fie și abordarea empirică cu este.

Kelsen asimila interpretarea unui proces intelectual care însoțește în mod obligatoriu procesul de aplicare a dreptului în progresia de la un grad superior la unul inferior. Dacă norma este semnificația unui act de voință furnizată de interpret, asta conduce la ideea, a scris Troper, că și interpretarea este un act de voință, nu de cunoaștere [8].

Profesorul Troper este de părere că interpretarea se referă la texte și fapte, nu la norme, căci normele rezultă doar în urma interpretării, iar interpretarea autentică este a curților, deciziile cărora nu mai pot fi atacate. Dacă se interpretează un text, al cărui sens nu este stabilit în prealabil, iar norma este semnificația atașată acestui text și dacă acest act nu mai poate fi contestat, atunci interpretul și nu norma superioară clarifică, este actul lui de voință. Dar interpretul ține cont de ideologia juridică care urmează anumite valori, ca spre exemplu, democrația, statul de drept. Această poziție determină anumite consecințe asupra validității. Validitatea normei este în actul de interpretare considerat că concretizează. Dar acest interpret a fost instituit de o normă superioară, deci, argumente mai sunt necesare. Validitatea este într-un fapt empiric, existența însăși a aceluși interpret. Relația de validitate este o relație cauzală specifică care leagă actul de interpretare cu efectele sale în ordinea juridică. Troper nu confundă efectul interpretării cu efectul normei și nici cu eficacitatea ei. Efectul interpretării este că alte autorități sunt obligate să respecte semnificația unui text așa cum l-a formulat interpretul. Efectul normei arată faptul că ea prescrie o anumită conduită. Eficacitatea – că norma este aplicată în fapt. Teoria realistă a interpretării consideră efectivă norma care produce

efecte, dar este indiferentă față de faptul dacă comportamentele prescrise sunt urmate în realitatea socială. Ca și Kelsen, Troper – nu acceptă ideea că validitatea poate fi inferată din eficacitate sau asimilată unei obligații morale. Teoria justifică interpretarea prin constrângeri endogene ordinii juridice [9].

Dar ce constrângeri?

Un paradox: interpretul are libertate juridică, cum poți vorbi de constrângeri? Teoria realista evidențiază faptul că libertatea interpretului un trebuie confundată cu liberul arbitru pe care interpretul nu-l are. El creează o semnificație unui text, apoi adoptă un comportament conform semnificației. Interpretarea nu arată că ea (semnificația) este adevărată, ci că este veritabilă, depinde de condițiile de emisie și posibilitățile de contestare.

Ce constrângeri apasă asupra actorilor juridici? Constrângerea este percepută ca un fapt empiric determinat de ordinea juridică, care produce efecte în procesul de decizie a nui interpret. Pentru că ordinea juridică este presupusă dinamică, trebuie înțeles că constrângerile ce apasă asupra interpretului evoluează în funcție de starea de fapt. Interpretul trebuie să țină cont de comportamentul altor interpreți înainte de a lua decizia. Interpreții sunt ținuuți în legătură unii cu alții în luarea deciziei. Interpretul – homo juridicus – se caracterizează, conchid realității, prin următoarele trăsături: 1. Obiectivele sale; 2. Ansamblu de acțiuni la dispoziția sa; 3. Raționalitate; 4. Prin informația de care dispune asupra situației juridice căreia trebuie să-i facă față.

1. Obiectivul interpretului este să facă o alegere care să-i permită să apere sfera sa de competență.
2. Ansamblul de acțiuni nu este limitat a priori. Dar poate crea orice interpretare compatibilă cu competența sa pentru că nu este legat de un suport textual.
3. Interpretul este rațional, el caută să maximizeze obiectivul său, ținând cont de acțiunile sale și constrângerile ce apasă asupra lui.
4. Informația despre ordinea juridică este completă. Interpretul cunoaște că și ceilalți interpreți au aceiași informație, obiective, acțiuni, constrângeri ce apasă asupra lor etc.

Desigur, aceste trăsături ale interpretului își pot pune amprenta asupra activității sale de interpretare, de aceea personalitatea interpretului, receptivitatea lui față de ideologia juridică împărtășită în acel sistem social-politic, sunt elemente importante, ceea ce se manifestă în special în cazuri dificile sau controversate [10, pp.25-26].

• Referințe bibliografice:

1. KELSEN, H. *La garantie jurisdictionnelle de la Constitution*. Paris, 1928, p.8. Apud: Pierre Brunet, est-il le juge constitutionnel un juge comme les autres? Disponibil pe: https://www.researchgate.net/publication/281796164_Le_juge_constitutionnel_est-il_un_juge_comme_les_autres_Reflexions_methodologiques_sur_la_justice_constitutionnelle
2. PFERSMANN, O. *Contre le néoréalisme. Pour un débat sur l'interprétation*. In: *Revue française de droit constitutionnel*, nr.50, 2002. Disponibil: http://lexpublica.over-blog.com/2014/01/contre-le-n%C3%A9o-r%C3%A9alisme-juridique.-pour-un-d%C3%A9bat-sur-l-interpr%C3%A9tation-en-r%C3%A9plique-%C3%A0-michel-troper-_otto-pfersmann.html [Accesat 23.05.2024].
3. BRUNET, P. *ibidem*, p. 119.
4. GUASTINI, R. *La interpretación de la Constitución*. Disponibil: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3876/12.pdf> Accesat 11.10.24.
5. CARPENTIER, M. *Interpretation constitutionnelle – est-elle spécifique?* Disponibil pe: <https://hal.science/hal-03156183/document> [Accesat 20.07.2024].
6. GRIMM, D. https://www.juspoliticum.com/uploads/pdf/JP6_Grimm_PDF_corr01.pdf
7. *Ibidem*.
8. PICARD, E. *Contre la theorie realiste de l'interpretation juridique*. Disponibil pe: www.senat.fr/colloques/office_du_juge/office_du_juge5.html [Accesat 24.07.2024].
9. DEBARD, M. *Michel Troper: miroir de Hans Kelsen*. Lyon, 2014. Disponibil : https://edpl.univ-lyon3.fr/medias/fichier/m-debard-n24_1478268209921-pdf [Accesat 03.07.2024].
10. TROPER, M. *Une théorie réaliste de l'interprétation*. In: *Opinio juridica*. [Accesat 20.04.2024]. Disponibil: <file:///D:/Documents/Downloads/2027-6657-1-SM.pdf>
11. Mai pe larg: Elena ARAMĂ, Valentina COPTILEȚ. Interpretarea dreptului: act de cunoaștere sau de voiață? În: *Studia Universitatis Moldaviae*. Seria Științe sociale, nr. 3 (173), 2024. – P. 22-27.

TRADIȚIA CONSTITUȚIONALĂ ȘI INOVAȚIA LEGISLATIVĂ: UN ECHILIBRU NECESAR¹⁷

THE CONSTITUTIONAL TRADITION AND LEGISLATIVE INNOVATION: A NECESSARY BALANCE

Rodica CIOBANU,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0001-6071-8178, e-mail: rodica.ciobanu@usm.md

Abstract. The article discusses the importance of maintaining the balance between the preservation of constitutional tradition and the adaptation of legislation to contemporary circumstances. It analyzes how the past, the present, and the future merge into a formula that expresses the modern spirit and emphasizes the role and importance of the Constitutional Court and the Constitution. To accomplish the proposed aim, a review of criticized decisions has been made, which reinforces the argument of the balance between tradition and innovation in modern society. The Constitutional Court is often criticized for the way in which it interprets and applies the fundamental law, with decisions of the Court sometimes seen as failing to respond to the dynamic needs of the society. The article also examines the tensions between the preservation of traditional constitutional values and the need for legislative changes to reflect socio-political shifts. The content of the article reflects the convergence of tradition and innovation, which needs to be valorized through both research and practice (of judges, lawyers, prosecutors, etc.), indicating a combined effort and a transversal perspective of theoretical and practical evaluation of the topics that are the center of attention in ensuring legal safety in a constantly changing world, while not compromising constitutional stability.

Keywords: *constitution, tradition, innovation, legislation, crisis, critical analysis.*

Evoluțiile socio-politice, economice și juridice din Republica Moldova în cei 30 de ani de la adoptarea Constituției au marcat semnificativ atitudinile cetățenilor față de valorile și principiile constituționale, dar și atitudinile cu privire la procesul legislativ și Curtea Constituțională. Dacă ne adresăm nouă înșine întrebarea *Ce este Constituția?*, atunci făcând abstracție de modalitatea de bază în care este prezentată în art.7, în același timp urmând spiritul legii,

¹⁷ Articolul este elaborat în contextul realizării Proiectului „Consolidarea mecanismelor socio-economice și juridice de asigurare a bunăstării și securității cetățenilor” (CONSEJ 01.05.02).

vom putea accentua pe lângă faptul că Constituția este documentul esențial și fundamental care stabilește valorile și principiile unei națiuni, ea reflectă specificul național, ajută la menținerea și promovarea tradițiilor și identității naționale, oferă sentimentul de apartenență și coeziune socială și este garantul protecției drepturilor și libertăților fundamentale.

Tratată în cheia acestor dimensiuni, prin raportare la realități, vom constata că de aici încolo tot vor apărea întrebări care au însoțit o „tradiție constituțională” a Republicii Moldova în acești 30 de ani. Aceste întrebări, care se conjugă într-un nihilism aprig cu privire la Constituție și Curtea Constituțională, sunt subiecte sensibile, care au fost pe larg exploatate de partide politice în campanii electorale și nu numai, de așa zișii „experți în drept constituțional”, care de frecvente ori tratau superficial, tendențios și contradictoriu subiectele puse în discuție. Printre cele mai discutabile subiecte, însoțite de „apriți apărători” sunt cele care se referă la identitate națională, legitimitate, diversitate și unicitatea, stabilitatea, tradiție și continuitate.

Așa cum s-a menționat supra, deciziile Curții Constituționale au fost subiect al discuțiilor publice, catalogate ca decizii politice. Nu de puține ori spațiul public în care se duceau „bătălii” cu privire la deciziile luate de Curtea Constituțională, se mai și expuneau cu privire la așa numitele „inovații juridice în materie constituțională”, fie este sau nu substrat pentru acestea. Și ca înadins, nu rigoarea raționamentului are mai mare impact asupra opiniilor publicului larg, ci criticile, care nici pe departe, în unele cazuri, nu au fost generate de buna intenție, ori au contribuit la îmbunătățirea stării de fapt, ci la alimentarea scepticismului societății cu privirea la valoarea și importanța Constituției.

Prin consecință au fost lansate apeluri de reformă constituțională în Republica Moldova, din motiv că „crizele guvernamentale (...) de fapt sunt o expresie a crizei regimului constituțional” [1] și pentru faptul că ar fi fost preluate eronat și implementate practici neadecvate contextului socio-politic, economic și juridic autohton. În linii mari, ar rezulta că în tradiția constituțională națională s-a intervenit excesiv, fapt ce într-un mod „accelerat a determinat declinul Republicii Moldova și a generat dezechilibre, crize politice, eșecul reformelor și depășirea flagrantă a limitelor existente ale Constituției”[1, p.6]. Se deduce, că ar fi necesară o mai mare rigiditate, un mai mare grad de aderență la tradiții și mai puțină flexibilitate în raport cu schimbările care au loc la nivel de societăți și state. În același timp unii critici se arată a fi apărători ai tradițiilor constituționale, ce necesită a fi menținute și perpetuate în timp.

- **Tradiția constituțională și suportul analitic al unei abordării transversale**

Problematica tradițiilor juridice, inclusiv celor constituționale, sunt prezente și în cercetările științifice, nu doar în dezbateri publice. Volumul *Tradiții democratice ale poporului român și idealurile Revoluției din decembrie 1989* accentuează necesitatea integrării tradițiilor cu actualitatea. În prefața lucrării se generalizează asupra problemelor ce sunt dezvoltate în conținutul care „se bazează pe observarea prevederilor constituționale și a celor cu caracter constituțional, a practicii constituționale și a gândirii politice și juridice (...). Este vorba, în principal, despre analiza conținutului normativ al acestor dispoziții, analiză regăsită și în exemplele de drept comparat unde se vorbește despre un bloc al constituționalității ce cuprinde principii aplicabile întregului spectru al vieții politice și juridice a statului” [2]. În cheia acestor dezbateri ne întrebăm dacă este necesară o perspectivă convergentă ori una divergentă între tradiție și inovație, dar și asupra modului în care se poate asigura tranziția spre viitor, oare nu va fi necesară o remodelare a constituționalismului în contextul actualelor transformări atât de natură conceptual-ideologice cât și tehnologice. De asemeni, care anume sunt tradițiile constituționale care trebuiesc „conservate”?

Tradiția constituțională din Republica Moldova nu este cea care se contextualizează doar proceselor din acest spațiu geo-politic în mod exclusivist raportat celor 30 de ani de la adoptarea Constituției. Cu privire la tradițiile constituționale din Republica Moldova, putem să ne creăm unele opinii, consultând aprecierile de totalizare pe marginea activității Curții Constituționale. În acest sens, este și articolul *Totalurile activității Curții Constituționale a RM. Bilanț la 25 de ani* [3], care realizează o retrospectivă asupra activității Curții Constituționale și făcând referință la analiza activității Curții în mod etapizat (se sprijină pe opiniile lui Al. Tănase, ex-judecător al Curții Constituționale) și susține că tradiții de bun augur au fost instituite de judecătorii din prima etapă de activitate (1995-2001).

Tradiția constituțională (dacă există) se duce departe în trecut, în istoria statelor din spațiul românesc și în procesele prin care acestea au trecut. Academicianul D. Berindei în *Tradiția constituțională românească, continuitate și discontinuitate*, inițiază discuțiile începând cu secolul al XIV-lea și parcurge procesul de modernizare a statului prin intervenții semnificative ale personalităților din spațiul românesc, care și-au dorit ca țara să progreseze și au insistat pe conținutul unor Proiecte de Constituție. Proiectele de Constituție „elaborate până la începutul celui de-al patrulea deceniu al veacului al XIX-lea (...) n-au putut fi consacrate în practică, lucrurile aveau să se schimbe

odată cu Regulamentele organice” [4, p.8], care au consolidat legea fundamentală în parcursul ulterior de dezvoltare al statului. În fond, este vorba despre un parcurs al constituționalismului, care a trecut prin diferite etape și intervenții de modernizare, prin ajustare la necesitățile statului, inclusiv folosindu-se modele ale altor state cum ar fi spre exemplu Constituția de la 1866, care a fost elaborată prin urmarea modelului Constituției belgiene, considerată o țară de succes. Autorul menționat supra (D. Berindei) dezvoltă și prezintă dimensiuni ce au constituit constante importante în definirea unor tradiții constituționale, dar în același timp se prezintă intervenții de modificare, ori chiar înlocuire a Constituției reieșind din necesitățile timpului și din modul în care trebuia realizată modernizarea țării prin intermediul unor prevederi constituționale.

Pe această linie de analiză prezintă interes și perspectiva profesorului M. Guțan [5, p.13], care utilizând distincția particulară între „cultura juridică” și „tradiția juridică” propusă de Patrick Glenn, urmărește să accentueze caracterul particular al tradiției constituționale de a fi, în același timp, „moartă” și „vie” și, totodată scoate în evidență în mod critic neajunsurile unei astfel de tradiții constituționale. „Din punctul nostru de vedere, constituționalismul românesc contemporan are o tradiție înțeleasă în termenii unui prezent perpetuu, nedefinit și pur formal, lipsit de un trecut definit. În aceste condiții, dacă se dorește în România contemporană o tradiție constituțională, românii ar trebui să demareze un proces de „mobilare” a acestui prezent gol cu un trecut concret”, apreciere validă și pentru Republica Moldova, dar vedem și opinie distinctă de cea susținută de către academicianul D. Berindei.

Pentru a echilibra contradicțiile și a fi posibilă clarificarea modului în care tradiția și inovația sunt repere în aprecierea modului în care evoluează și se dezvoltă un stat în care Constituția rămâne garant al legalității este necesară „o conciliere între ideea de durabilitate și stabilitate, continuitate și actualitate, între caracteristicile constituției și necesitatea revizuirii [6, p.136], adică este necesară umplerea golului din prezent, prin intervenția specialiștilor dedicați dreptului constituțional și plasarea constituționalismului în perspectivele statului pe care ni-l dorim în viitor.

Cu intenția de a trasa și exprima o perspectivă optimistă cu privire la procese și modalități în care trebuie canalizată tradiția și energia de a implementa inovații, vom face referință la doi autori: C.R. Motru și C. Stere, care parese că au reușit să realizeze practic apropierea dintre tradiție și inovație. Or, în termenii personalismului energetic a lui C. Rădulescu-Motru, dar și cei a lui Stere cu privire la principiul de inviolabilitate a personalității care prin sine însuși plasează în centrul atenției persoana și afirmă respectul demnității umane, se încadrează într-o tradiție constituțională și într-o perspectivă inovativă, ce a depășit realitatea timpurilor trăite.

Nu sunt întâmplătoare numele celor doi (C. Rădulescu-Motru și C. Stere), deoarece: 1. ambii au arătat ca rolul esențial în societate aparține persoanei, modului în care aceasta își onorează obligații, se bucură de drepturi și libertăți, precum și că nu poate fi disociată societatea, statul și oamenii (cel din urmă cuvânt fiind multidimensional și cu accente majore pe calitățile morale ale acestora) și; 2. pentru că aceștia au tranzitat timpul accentuând necesitatea interacțiunilor și perspectivelor globale pentru înțelegerea esenței lucrurilor și identificarea soluțiilor pentru realități. „Vom studia constituția nu numai din punct de vedere sociologic și nu numai din punct de vedere de filosofic și istoric, dar și din punct de vedere strict juridic, ca să putem fi lămuriți în ceea ce privește aplicarea principiilor primordiale de drept constituțional la realitățile noastre (...)” [7].

Analizei tematicii anunțate nu este un subiect care se înscrie în materia dreptului constituțional. Clarificarea pe care aducem se face pentru a arata tendința de a se înscrie într-o perspectivă transversală de dezvoltare a subiectului, depășind astfel arealul epistemic și pragmatic al dreptului constituțional.

• Clarificări cu privire la critica constituționalismului

Critica constituționalismului și criza constituțională nu este doar un subiect popular dezbaterilor publice, dar este un subiect de reflecție și analiză și pentru doctrinari, care își propun să explice anumite fenomene, procese ce au produs schimbări de percepție cu efecte asupra dezvoltării statului. Profesorului M. Criste prezintă modul în care spațiul european a evoluat și s-a dezvoltat în materie constituțională, iar una dintre concluziile acestuia este că „modelul kelsenian de justiție constituțională este larg răspândit în Uniunea Europeană, constituind regula în această materie”. Referindu-se la activitatea Curții Constituționale a României, profesorul universitar M. Criste de la universitatea de Vest din Timișoară, remarcă că: „Curtea Constituțională Română a fost o instituție contestată și criticată încă înainte de nașterea ei. Este suficient să ne aducem aminte de lungile și aprinsele dispute din Constituanta din 1991, care au opus partizanii revenirii la sistemul de justiție constituțională promovat de Constituția din 1923, susținătorilor modelului kelsenian. Frageda și fragila existență a Curții nu a fost de natură a-i consolida poziția în sistemul constituțional român, criticile însoțind-o, cu unele variații, pe tot acest parcurs” [8]. Rezultă că critica constituționalismului este o normalitate care nu trebuie să ne mire ori să ne creăm speranțe că ar fi posibilă situația în care datorită intervențiilor nu ar mai rămâne spațiu pentru critică, atingându-se culmile perfecțiunii și eficienței.

Lucrarea *Analiza critică a actelor curții constituționale* aduce suficiente argumente în favoare criticii constituționalismului în sensul în care printr-o analiză critică sunt puse în atenție modul de funcționare a puterii, „relevând cum trebuie înțelese complexele raporturi între Parlament, Președinte, Guvern și Justiție în funcționarea democrației constituționale și a statului de drept; explică exercitarea suveranității naționale; prezintă analiza critică a contenciosului constituțional și modului în care Curtea Constituțională își îndeplinește atribuțiile; se face o radiografiere a practicii constituționale etc. toate necesare pentru a nu permite încălcarea principiilor fundamentale ale dreptului și afectarea funcționării democrației constituționale” [9].

Pentru a proba afirmația că Hotărârile Curții au fost supuse criticilor, ar fi ușor să aducem în atenție decizii care au fost apreciate ca fiind controversate, nepertinente ori politice, ori au adus după sine cereri depuse la CEDO.

Spre exemplu, Cauza *Amihalachioaie v Moldova* [10], care are la origine critica adusă de către avocatul Amihalachioaie unei Hotărâri a Curții Constituționale. În speță, într-o convorbire telefonică cu jurnalistul ziarului *Экономическое обозрение*, Amihalachioaie a criticat hotărârea Curții Constituționale, prin care a declarat neconstituționale prevederile legale cu privire la afilierea obligatorie a avocaților la Uniunea Avocaților din Republica Moldova din Legea nr. 395-XIV cu privire la avocatură.

Printr-o scrisoare din 18 februarie 2000, Președintele Curții Constituționale a informat reclamantul că cele afirmate de el în ziarul *Экономическое обозрение* pot fi considerate ca lipsă de respect față de Curtea Constituțională în sensul articolului 82 § 1 (e) al Codului jurisdicției constituționale, și a solicitat reclamantului să prezinte explicații scrise cu privire la acest subiect. Curtea Constituțională a constatat că, în interviul sus-menționat, Amihalachioaie a declarat: „Din cauza hotărârii Curții Constituționale, se va instala o anarhie completă în organizarea profesiei de avocat (...) se pune întrebarea: Curtea Constituțională, este oare ea constituțională? (...) judecătorii Curții Constituționale nu consideră Curtea Europeană a Drepturilor Omului o autoritate”. Ea a considerat că aceste afirmații demonstau o lipsă de respect a reclamantului față de Curtea Constituțională și hotărârea acesteia și aplicând articolele 81 și 82 ale Codului jurisdicției constituționale, a adoptat o decizie irevocabilă prin care i-a aplicat dlui Amihalachioaie o amendă administrativă. Ca rezultat, acesta, s-a adresa la CEDO susținând că condamnarea sa constituie o ingerință nejustificată în dreptul său la libertatea de exprimare. El invocă articolul 10 al Convenției care prevede următoarele:

„1. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a comunica informații sau idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. (...)”

2. Exercițarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, (...) pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești”.

Ca rezultat al examinării cererii, „Curtea estimează că restrângerea libertății de exprimare a reclamantului nu a constituit „o necesitate socială imperioasă” și că autoritățile naționale n-au prezentat motive „pertinente și suficiente” pentru a o justifica. Deoarece reclamantul nu a depășit limitele criticii permise de articolul 10 al Convenției, ingerința incriminată nu poate fi considerată ca fiind „necesară într-o societate democratică” [10].

Un al subiect, mai recent, supus dezbaterilor și criticilor în spațiul public, este cel care se referă la *Avizul nr. 1 din 16.04. 2024 privind proiectul de lege pentru modificarea Constituției prin referendum.*[11] Avizul Curții Constituționale cu privire la referendumul național pe marginea subiectului aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană, a fost unul criticat acerb și cele mai multe dintre critici fiind bazate pe două argumente:

1. Decizia Curții a fost o decizie politică,
2. Constituția nu trebuie modificată nici într-un fel.

Formațiuni politice de opoziție au apreciat activitatea Curții Constituționale ca „depășire în mod repetat a atribuțiilor, și că ignoră argumentele juridice” invitând la consolidarea eforturilor „pentru a elabora o strategie unică față de referendumul” inițiat de președinta Maia Sandu, pe care îl consideră „anti-legal” [12].

Tot raportat subiectului referendum și alegeri prezidențiale, contradicțiile au fost și pe marginea Hotărârii Parlamentului cu privire la organizarea alegerilor prezidențiale și a referendumului în aceeași zi [13]. Curtea Constituțională a fost sesizată de un grup de deputați pentru verificarea constituționalității unei prevederi din Codul Electoral și Hotărârea Parlamentului prin care a fost stabilită data alegerilor prezidențiale [14], care fiind examinată a fost declarată inadmisibilă [15]. Și în acest caz au urmat critici dure cu privire la decizia Curții [16].

Cel mai discutat subiect fiind legat de subiectul revizuirii Constituției, care datorită multiplelor opinii vehiculate a devenit un subiect ce a împărțit societatea moldovenească și oripilat o parte a cetățenilor, deoarece ar prezenta pericol pentru suveranitatea și independența Republicii Moldova. Claritate pe marginea acestui subiect fac autorii care au analizat subiectul revizuirii/modificării constituției. Explicațiile profesorului Mircea Duțu apreciază revizuirea Constituției din perspectiva necesității de dezvoltare a statului. Astfel, revizuirea Constituției este „mai întâi o problemă esențialmente politică în privința evaluării necesităților și a oportunității, cât și a stabilirii obiectivelor

sale, una ținând preponderent de evoluția societății” [17, pp.7-8]. În studiul său, profesorul M. Duțu, menționează câteva aspecte, care în opinia noastră aduc și mai multă lumină cu privire la revizuirea ori modificarea Constituției:

1. O constituție există atâta timp cât răspunde realităților politice, economice, sociale ale țării;
2. Dezvoltarea societății și a statului în mod constant va pune Curtea Constituțională în fața alegerilor dificile de a stagna dezvoltarea socio-statală ori de a oferi posibilitatea de schimbare, pornind de la nevoile existente;
3. Revizuirea Constituției, trebuie analizată din punct de vedere sociologic, cât și procedural pentru a realiza exercițiul de exprimare juridico-constituțional și încorporat în cadrul textului legii fundamentale.
4. În calitate de lege fundamentală Constituția trebuie să fie caracterizată de continuitate și persistență.

În aceeași direcție a dezbaterilor în contradictoriu cu privire la decizii ale Curții Constituționale, este și hotărârea Curții Constituționale a României (CCR) pe subiectul respingerii unei candidaturi la președinția României [18]. În motivarea hotărârii Curtea Constituțională a României indică că candidata încalcă sistematic fundamentul constituțional al țării. Această decizie este criticată pentru faptul că creează un precedent periculos – interzicerea participării unui cetățean român la alegeri din cauza opiniilor sale politice – fapt care poate duce la decizii arbitrare în privința altor candidați în viitor [19]. În consecință, pe marginea acestei decizii se vor expune foști judecători ai curții, reprezentanți ai mediului academic, unii susținând că curtea și-a depășit atribuțiile, alții că nu, iar a treia categorie afirmând că judecătorii sunt inconsecvenți cu propria sa jurisprudență.

Toate aceste critici, pornesc de la dezacordul exprimat în raport cu activitatea Curții Constituționale. Dar cel mai important lucru constatat se referă la faptul că opiniile critice sunt dispersate și de cele mai multe ori lipse de prea mult efort intelectual de argumentare. Deci, este ușor să fii observator neimplicat și critic dur, să negi contribuții și să expui păreri, să formulezi presupuziții cu privire la impactul de viitor, mascate sub ceea ce se numește dreptul la opinie, care dă libertate gândirii și analizei interpretului, mai ales în contextul accentului pus pe dreptul la opinie și obligația transparenței. În același timp este dificil să fii implicat direct într-un proces complex, însoțit de un flux constant de modificări, ajustări, reglementări, realități etc. necesare pentru a răspunde priorităților strategice naționale, care se precipită din ce în ce mai mult, care pun presiune și plasează responsabilitatea în exclusivitate pe actorii implicați în procesul decizional, prin implicit cel legislativ și pe cel al activității Curții Constituționale. Si atunci este mult mai ușor să te disociezi.

În consecință se face constant diferența între *ei* și *noi*. *Ei* (legiuitorul și judecătorii curții) nu știu ce fac – *noi* (societatea) ne exprimăm nemulțumirea pentru felul în care primii acționează și decid. Se constată stări care creează o discrepanță/tensiune dintre *ei* și *noi*, dintre decizii și așteptări. Procesul de legiferare este apreciat ironic, deoarece acesta aduce „inovații juridice/legislative”, expresie încetățenită deja cu conotații negative, dar această formula are totuși și conotație pozitivă.

Dacă sensul negativ este generat de tensiunea *ei* și *noi*, care ar putea fi un subiect aparte al cercetării perspectivei de contribuție și plus valoare, precum și cea a analizei criticilor care au servit subiecte majore a dezbaterilor publice, atunci semnificația pozitivă, canalizează energiile spre implicare, participare, contribuție și îmbunătățire. În această paradigmă de abordare a inovației juridice, atât sensul negativ cât și cel pozitiv, se regăsesc într-un exercițiu al intervenției, tendinței de îmbunătățire și de eficientizare a dreptului. Este important de menționat că analiza critică a activității Curții Constituționale urmărește să atenționeze asupra „greșelilor impardonabile ale Curții datorită prăpastiei dintre verticalitatea academică a foștilor judecători și subordonarea politică a unor judecători ai Curții” [9, p.5].

Pornind de la ideea conservării tradițiilor, este oare adecvat să mizăm pe un conservatorism juridic, prin care să se insiste pe promovarea, menținerea și respectarea tradițiilor juridice și a precedentelor legale existente? Susținătorii acestei doctrine, adesea sunt reticenți față de schimbare. Acceptând că schimbările juridice trebuie să fie realizate într-un mod gradual și bazat pe precedent, resping inovații rapide sau re-interpretări radicale ale legii. Astfel, principiul supremației Constituției este „generator de legalitate și de stabilitate juridică în organizarea constituțională democratică” [20, p.51], iar stabilitatea, continuitatea și predictibilitatea sunt formula perfectă acceptată de conservatori. Din perspectiva conservatismului juridic grija față de tradiții și valori asigură un fundament stabil al societății și o protejează de schimbări radicale, ceea ce constituie nucleul solid al Constituției. Dar în același timp atenția se canalizează asupra modului în care se adaptează dreptul progresului științific, schimbărilor majore actuale, cum ar fi: inteligența artificială, schimbările climatice, dreptul la viață privată, etc. dar și configurațiile și preferințele cetățenilor și a politicienilor – se dovedesc a fi depășite de tiparele clasice a dreptului și trebuie să răspundă ritmului / pulsului vital al societăților, care din ce în ce sunt mai globalizate și mai tehnologizate. Dintr-o altă perspectivă, „există temerea că judecătorii ar fi deseori obligați sau tentați să treacă de la aprecierea juridică a operei legislative la aprecierea politică a acesteia. Instanțele judecătorești ar fi devenit astfel o ramură a puterii legislative sau, încă și mai grav, s-ar fi constituit într-o „veritabilă putere de guvernare, o autoritate deasupra celorlalte.

Pe de altă parte, s-a obiectat că hotărârile judecătorești, bucurându-se de autoritatea lucrului judecat, nu mai pot fi îndreptate chiar dacă sunt eronate”[8].

Pe de altă parte, așa cum se remarcă în lucrarea colectivă *Tradiții democratice ale poporului român și idealurile Revoluției din decembrie 1989*, trebuie alocată atenție sporită asupra evoluțiilor și particularității perioadelor în care au fost create tradițiile constituționale și a ideii care susține că nu se poate vorbi de o „mare tradiție democratică” în spațiul românesc, în considerarea faptului că: (1) chiar prevederile constituțional-legale au avut un caracter democratic limitat, explicabil în condițiile epocii – vezi, de exemplu, caracterul restrictiv al sistemului electoral sau lipsa unei răspunderi politice formale a guvernului în fața parlamentului; (2) în practică, acestea au fost frecvent ignorate și încălcate (cu intenție sau dată fiind imposibilitatea aplicării lor) – vicierea permanentă a procesului electoral sau dizolvarea parlamentului după aproape fiecare numire de guvern; (3) ele nu au rămas în vigoare suficient timp pentru a putea genera tradiții consistente [2].

Într-o altă dimensiune de analiză se înscrie și opinia lui M. Dutu cu privire la omogenitatea jurisprudenței „care permite o interpretare unitară a Constituției și asigură o mai mare securitate juridică, efectele mai largi ale deciziilor Curții și caracterul atât jurisdicțional cât și politic al acestui organ care îl plasează între puteri și îl fac apt să exercite o paletă mai largă de atribuții” [17].

Deci este absolut necesar să evaluăm modalitatea în care echilibrul dintre tradiție și inovație, este posibil și trebuie asigurat, sarcină fundamentală pentru realizarea obiectivelor setate de stat (cum ar fi în cazul nostru asigurarea supremației constituției și ajustarea legislației naționale la cea a Uniunii Europene), înregistrarea progreselor statului în asigurarea securității juridice și nu numai.

Or, inovațiile aduc după sine anumite mutații juridice, care se referă la schimbări sau transformări care au loc sistemul juridic național, ceea ce creează fi reticență, fi rezistență, fi maximă prudență. Într-un context mai larg, termenul poate include și modifi legislative sau reforme care afectează modul în care anumite norme juridice sunt aplicate sau interpretate. Adică mutațiile juridice pot include modifi legislative, interpretări noi ale legilor, reforme juridice sau transferuri de drepturi, ce pot avea un impact negativ asupra drepturilor indivizilor sau entităților. Aceste schimbări pot implica transferul de drepturi sau obligații de la o persoană la alta, modifi unor acte juridice, sau chiar schimbări în structura unei instituții sau a unui regim juridic. De aceea, este important ca mutațiile juridice să fi realizate cu grijă în consonanță cu tradiția Constituțională și cu respectarea principiilor statului de drept.

Știința în general, știința dreptului în particular, ca și credința iubește liniștea. Credința în norme, valori și principii plasate în inima Constituției au

fost adesea cele care nu s-au bucurat de liniștea necesară odată fiind consfințite în conținutul acestora acum 30 de ani în urmă, de aceea această liniște trebuie asigurată prin echilibrul necesar între tradiție și inovație.

Și acum dacă ne întrebăm: *Ce este inovația legislativă și este nevoie de inovații?* Răspunsul sigur și categoric este – da, deoarece inovația legislativă este un instrument prin care legiuitorul nu doar că poate introduce norme care să reglementeze noile realități și să asigure un cadru juridic adecvat, capabil să răspundă nevoilor, provocărilor, crizelor, dezvoltării tehnologiilor, dar și să elimine ambiguitățile și disfuncționalitățile sistemului juridic.

Astfel, inovația juridică se prezintă ca promotor al progresului în drept și modalitate de răspuns la dezvoltarea tehnologiilor, care creează tot mai multe spații de îngrijorare, preocupare și domenii care necesită reglementare. Și iată de aici, se pot lansa multiple modalități în care subiectul tradiției constituționale și a inovațiilor juridice obține relevanță pe multiple aspecte particulare care trebuiesc încheiate într-o viziune juridică de dezvoltare a statului [21], care este esențială pentru a garanta că reformele juridice și instituționale contribuie la bunăstarea generală a societății și la stabilitatea și prosperitatea pe termen lung a statului.

Această viziune implică un set de principii, valori constituționale și obiective juridice care ghidează evoluția și reforma cadrului legislativ și a instituțiilor de drept astfel încât să sprijine progresul general al societății și să asigure ordinea și securitatea juridică, ca rezultat al unui sistem juridic legitim și democratic, care respectă procedurile și drepturile fundamentale ale cetățenilor, prevăzute de Constituție.

Care este opțiunea pe care o avem la moment? În acest sens trebuie de mizat pe obiectivitatea și consecvența abordării, libertatea și responsabilitatea științifică, utilitatea și interesul socio-statal. Or, pot fi trecute în revistă modalități absolut contradictorii, expuse de unii și aceiași subiecți care au anunțat că acționează în numele acestui interes (socio-statal). Dar oare acestea au adus beneficii?

• Referințe bibliografice:

1. KUCIUK, V., PUȘCAȘ, V. *Reforma constituțională în RM*. Chișinău: Prin Caro, 2021.
2. GÎRLEȘTEANU, G. *Tradiții democratice ale poporului român și idealurile Revoluției din decembrie 1989*. București: Univers Juridic, 2015.
3. PUȘCAȘ, V., KUCIUK, V. Totalurile activității Curții Constituționale a RM. Bilanț la 25 de ani. În: *Revista națională de drept*. Nr 4-6 (234-236), 2020.
4. BERINDEI, D. *Tradiția constituțională românească, continuitate și discontinuitate*. Disponibil: <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/berindeiro.pdf>
5. GUȚAN, M. Insuficiențele tradiției constituționale românești sau un prezent constituțional aflat în căutarea unui trecut constituțional. În: *Tradiții democratice ale poporului român și idealurile revoluției din decembrie 1989*. București: Univers Juridic, 2015.

6. NEGULESCU, P., ALEXIANU, G. *Tratat de drept public*. Tomul I. București: Editura Casa Școalelor, 1942.
7. STERE, C. *Curs de drept constituțional*. (Litografiat., Biblioteca Academiei de Științe a României, 1910. Apud. Grecu R. Stere-Juristul. Chișinău: Universul, 2008.
8. CRISTE, M. Curtea Constituțională, revizuită? Articolul reprezintă dezvoltarea intervenției autorului în cadrul dezbaterii organizată de Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” în colaborare cu Asociația Română de Drept Constituțional, cu tema „Revizuirea Constituției - necesitate, oportunitate, obiective posibile” care a avut loc în data de 7 martie 2013 în Aula Academiei Române. Disponibil: <https://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=9&id=587&t=/Media/Publicatii/Curtea-Constitutionala-revizuita>
9. RUSU, I. *Analiza Critică a actelor curții constituționale*. București: Univers Juridic. 2012
10. Cauza Amihalachioaie v Moldova. Disponibil: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-112669%22%5D%7D>
11. Avizul Curții Constituționale. Disponibil: <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=avize&docid=79>
12. Portal de stiri. <https://newsmaker.md/ro/socialistii-critica-decizia-curtii-constitutionale-prin-care-a-dat-unda-verde-pentru-referendum-este-inacceptabil/>
13. Hotărârea Parlamentului nr.121 din 16 mai.2024 și Hotărârîi Parlamentului nr. 122 din 16 mai 2024 cu privire la stabilirea datei alegerilor pentru funcția de președinte al Republicii Moldova. Disponibil: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6972/language/ro-RO/Default.aspx>
14. Sesizarea nr.176a/2024 CC. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/Sesizarea_176a_2024.08.22.pdf
15. Decizia nr. 112 din 16 septembrie 2024. CC. Disponibil: <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=decizii&docid=1624#top>
16. Portal de stiri. Disponibil: <https://politik.md/comunistii-se-adreseaza-comisiei-de-la-venetia-dupa-ce-curtea-constitutionala-a-declarat-inadmisibila-sesizarea-referitor-la-data-alegerilor/>
17. DUȚU, M. Revizuirea constituției: necesitate, oportunitate, obiective posibile. În: *Studii și Cercetări juridice*. Anul 2(58), nr.1. 2023.
18. Hotărârea CCR. Disponibil: https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2024/10/Hotarare_2_2024.pdf;
19. Opinii pe marginea deciziei CCR. Disponibil: <https://romania.europalibera.org/a/pro-si-contra-si-a-depasit-curtea-constitutionala-atributiile-cand-a-respins-candidatura-dinei-soaca-/33150886.html>
20. BARTHELEMY, J. *Traité élémentaire de droit constitutionnel*. Paris. 1928.
21. Notă: În această perspectivă monografi colectivă *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în RM* ((coord.,R. Ciobanu). Chișinău: Artpoligraf. 2021) inițiază analize și concluzii care susțin această idee prin aspecte distincte ce au fost cercetate în cadrul proiectului Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului”. Dezvoltarea și aprofundarea acestui subiect poate fi consultat și în lucrările: *Tranziția spre o bună guvernare și protecție eficientă a drepturilor și libertăților omului*. Chișinău: Lexon-Prim, 2022; *Criza dreptului între aspirații democratice și repere axiologice în existente*. Chișinău: Lexon-Prim, 2023; *Fațete ale consolidării mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului*. Chișinău: Lexon-Prim, 2023. ș.a.

LIBERTATEA DE EXPRIMARE A MASS-MEDIA ÎN PERIOADA ELECTORALĂ ÎN JURISPRUDENȚA CURȚII CONSTITUȚIONALE A REPUBLICII MOLDOVA

FREEDOM OF EXPRESSION OF THE MEDIA DURING THE ELECTORAL PERIOD IN THE CASE-LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Serghei ȚURCAN,
Curtea Constituțională a Republicii Moldova,
ORCID ID: 0000-0002-1786-9197, e-mail: sergheiturcan@yahoo.com

Abstract. Freedom of expression is a fundamental right and is an essential element of a democratic society. Freedom of the press gives the public a means to form an opinion on political ideas. The mass media has an important influence in contemporary society: it not only informs, but can suggest, through the way it presents information, how this information should be evaluated. These findings are also valid in the case of media coverage of the elections. During the electoral period, the mass media has the obligation to respect the principles of fairness, balance and impartiality in covering the elections, to inform the public correctly and objectively, to ensure equal opportunities for electoral competitors and a plurality of opinions that reflect the diversity of political opinions in the country.

Keywords: *Freedom of expression, mass media, elections, political pluralism, Constitutional Court, Constitution, European Court of Human Rights.*

Constituția Republicii Moldova [1] consacră în articolul 32 libertatea exprimării opiniei, iar în articolul 34 – dreptul la informație. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a notat că libertatea exprimării, sub aspectul libertății de a distribui informații și idei, este aplicabilă în cazul distribuitorilor de servicii media. De asemenea, dreptul de acces la informații este aplicabil în cazul persoanelor care își doresc un acces neîngrădit la informații, inclusiv la cele conținute în programele de televiziune și de radio [2, § 26], [3, §§ 22-23]. În același timp, libertatea exprimării opiniei și dreptul la informație nu sunt drepturi absolute și pot fi restrânse în condițiile articolului 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) din Constituție.

Articolele 32 și 34 din Constituție își au corespondența în articolul 10 (*libertatea de exprimare*) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului [4].

Prin urmare, sunt incidente standardele stabilite de Curtea Europeană în această materie [2, § 27], [3, § 24].

Astfel, potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și una dintre condițiile de bază ale progresului. Libertatea presei și a altor mijloace de informare oferă publicului unul dintre cele mai bune mijloace de a descoperi și de a forma o opinie asupra ideilor și atitudinilor liderilor politici. Presei îi revine sarcina de a transmite informații și idei despre probleme politice și despre alte subiecte de interes public. Nu doar presa are sarcina de a transmite astfel de informații și idei: și publicul are dreptul de a le primi. Mass-media audiovizuală, ca radioul și televiziunea, au un rol deosebit de important în acest sens. Datorită puterii lor de a transmite mesaje prin sunet și imagini, astfel de surse media au un efect mai rapid și mai puternic decât presa scrisă. Având în vedere influența pe care o exercită mass-media în societatea contemporană, ea nu doar informează, ci poate sugera, prin modul în care prezintă informația, cum ea trebuie evaluată [5, §§ 131-132], [6, § 182], [7, § 1085].

Aceste constatări sunt valabile *a fortiori* în cazul reflectării de către mass-media a alegerilor. Jucând un rol important în formarea opiniei publice, în perioada electorală, mass-media are obligația de a respecta principiile echității, echilibrului și imparțialității în reflectarea alegerilor, de a informa corect și obiectiv publicul, de a asigura egalitatea șanselor concurenților electorali și o pluralitate de opinii care reflectă diversitatea opiniilor politice din țară.

În plus, alegerile libere și libertatea de exprimare, în special libertatea dezbaterii politice, formează împreună baza oricărui sistem democratic. Cele două drepturi sunt interdependente și funcționează pentru a se consolida reciproc: de exemplu, libertatea de exprimare este una dintre „condițiile” necesare pentru a se „asigura libera exprimare a opiniei poporului la alegerea legislativului”. Totuși, în anumite circumstanțe, cele două drepturi pot intra în conflict și ar putea fi considerată necesară, în perioada anterioară sau în timpul alegerilor, instituirea unor restricții asupra libertății de exprimare, care nu ar fi considerate acceptabile în mod obișnuit, pentru a asigura „libertatea exprimării opiniei poporului la alegerea legislativului”. Prin urmare, în găsirea echilibrului între libertatea alegerilor și libertatea de exprimare, statele au o marjă de apreciere, așa cum acționează în cazul sistemelor electorale [8, § 16].

Rolul deosebit al presei în comunicarea informațiilor și a ideilor despre probleme politice și alte subiecte de interes public, pe care, în plus, publicul este îndreptățit să le primească, nu poate fi realizat cu succes, cu excepția cazului în care este bazat pe principiul pluralismului, al cărui garant final este Statul. În acest sens, într-un sector atât de sensibil precum mass-media

audiovizuală, statul are obligația pozitivă de a institui un cadru legislativ și administrativ adecvat pentru a garanta un pluralism real efectiv. De asemenea, atunci când este vorba de difuzarea audiovizuală, statele au datoria de a se asigura, în primul rând, că publicul are acces, prin intermediul televiziunii, la informații imparțiale și exacte și la o serie de opinii și comentarii, care reflectă, *inter alia*, diversitatea viziunii politice în cadrul țării. Deoarece alegerea mijloacelor prin care să fie realizate respectivele obiective va varia în funcție de condițiile locale, aceasta se încadrează, prin urmare, în marja de apreciere a statului [6, §§ 184, 192].

Cu referire la întinderea marjei de apreciere, având în vedere caracterul multidimensional și complexitatea absolută a problemelor referitoare la pluralismul mass-media, există o varietate de mijloace care ar putea fi utilizate de către statele contractante pentru a reglementa pluralismul efectiv în sectorul audiovizualului. În astfel de circumstanțe, marja care trebuie acordată în această privință ar trebui să fie mai largă decât cea acordată în mod normal restricțiilor privind exprimarea în chestiuni de interes public sau opinie politică. Prin urmare, statele ar trebui să beneficieze, în principiu, de o largă libertate de apreciere la alegerea mijloacelor care urmează a fi utilizate pentru a asigura pluralismul în mass-media [6, § 193].

Astfel, având în vedere considerentele menționate *supra*, rolul pe care îl deține mass-media, inclusiv impactul pe care îl comportă asupra persoanei care recepționează informația, stabilirea unor norme clare este indispensabilă în cazul reflectării alegerilor. Prin urmare, pentru a evita compromiterea valorii pluralismului dezbaterilor publice, a alegerilor și a procesului democratic și a asigura respectarea principiilor echității, echilibrului și imparțialității, Parlamentul a reglementat particularitățile reflectării alegerilor de către instituțiile mass-media în articolul 90 [9] din Codul electoral [10, §§ 39, 84].

Norma din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral, declarată ca fiind neconstituțională prin Hotărârea nr. 16 din 16 iulie 2024 [10], prevedea că, în serviciile media audiovizuale, grupurile de inițiativă, concurenții electorali (candidații în alegeri), participanții la referendum, reprezentanții și persoanele de încredere ale acestora nu pot avea intervenții directe sau indirecte și nu pot fi vizați de terți în alte programe audiovizuale decât cele cu caracter electoral, stabilite expres în declarațiile politicilor editoriale ale furnizorilor de servicii media.

În opinia noastră, Parlamentul a reglementat în mod clar și previzibil particularitățile reflectării alegerilor de către instituțiile mass-media în articolul 90 alin. (2) din Codul electoral, norma respectivă îndeplinind exigențele calității legii, fiind accesibilă, clară și previzibilă, și, în consecință, ingerința în libertatea de exprimare a opiniei este „prevăzută de lege”, potrivit articolului 54 alin. (2) din Constituție [10, §§ 69-73].

De asemenea, prevederea în discuție urmărește realizarea mai multor scopuri legitime stabilite în articolul 54 alin. (2) din Constituție (e.g., protejarea drepturilor, libertăților și demnității altor persoane) și demonstrează că există o legătură rațională cu aceste scopuri [10, §§ 74-80].

Reținem faptul că norma menționată protejează interesele alegătorilor și concurenților electorali, este favorabilă furnizorilor de servicii media și ține cont de necesitatea realizării competențelor Consiliului Audiovizualului în timpul alegerilor.

Mass-media este cel mai important actor care facilitează schimbul de idei între electorat și concurenții electorali și care construiește identitatea electoratului. Dreptul alegătorilor de a-și face o alegere informată include și faptul că mijloacele mass-media trebuie să îi informeze într-un mod profesionist și exact despre platformele și viziunile candidaților, precum și despre evenimentele din cadrul campaniei electorale și al procesului electoral [11, §§ 181-182]. Doar în cazul asigurării pluralismului poate fi garantat dreptul publicului de a primi informațiile necesare despre probleme politice și alte subiecte de interes public [6, § 184], [12, § 78].

Astfel, prevederea din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral are menirea să promoveze informarea corectă a alegătorilor. Parlamentul a urmărit să asigure claritatea în modul de reflectare a alegerilor și informarea echidistantă a electoratului. Alegătorii care doresc să se informeze cu privire la concurenții electorali urmează să cunoască care vor fi programele electorale difuzate de mass-media, genericul acestora (știri, dezbateri etc.), în care zi și la ce oră acestea vor fi difuzate, pentru a le putea urmări și a se putea informa adecvat pentru a decide asupra opțiunii sale de vot.

În același timp, aplicarea normei menționate asigură egalitatea de șanse între concurenții electorali și caracterul civilizată și corect al competiției electorale. Concurenții electorali pot cunoaște din timp în care programe vor putea avea intervenții directe și indirecte, în care programe pot fi vizați de terți și vor putea monitoriza programele respective. În cazul în care se vor considera lezați în drepturi, ei vor putea formula solicitări privind exercitarea dreptului la replică. Lipsa indicării concrete a programelor audiovizuale în care vor putea avea apariții directe și indirecte sau vor putea fi vizați de terți, spre exemplu, va face dificilă respectarea termenului de două zile de la difuzare acordat concurenților electorali care se consideră lezați în drepturi de a beneficia de dreptul la replică prevăzut de articolul 89 alin. (5) din Codul electoral.

O conduită corectă a mass-media în raport cu toți concurenții electorali, precum și o conduită corectă în prezentarea informațiilor, care sunt relevante pentru opțiunile electorale, sunt esențiale pentru asigurarea unor alegeri democratice corecte. Potrivit Curții Europene, într-o lume în care individul se

confruntă cu cantități vaste de informații și care implică un număr tot mai mare de jucători, monitorizarea respectării eticii jurnalistice capătă o importanță adițională [6, § 181], [13, § 57]. În perioada electorală, Consiliul Audiovizualului monitorizează cum sunt respectate prevederile legale și, în special, principiile de echitate, echilibru și imparțialitate în reflectarea alegerilor în cadrul programelor electorale indicate în declarația privind politica editorială pentru reflectarea alegerilor a serviciilor media audiovizuale [9, art. 90 alin. (5)]. Măsura din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral îi permite Consiliului să exercite un control efectiv asupra respectării politicii editoriale a serviciilor media în perioada electorală, să identifice neconformitățile, manipulările sau favoritismele și să ia măsuri prompte de remediere.

Potrivit articolului 34 alin. (4) din Constituție, mijloacele de informare publică, de stat sau private, sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice. În jurisprudență sa, Curtea Constituțională a reținut că organizarea unor alegeri libere și corecte presupune asigurarea unui mediu informațional și mediatic echidistant, care respectă normele legale și codul deontologic al jurnalistului. Funcția principală a presei în societățile democratice constă în reflectarea faptelor și evenimentelor politice în mod obiectiv, imparțial și deschis, promovarea unui număr mare de opinii și puncte de vedere, precum și interpretarea știrilor în așa fel încât publicul să înțeleagă relevanța informațiilor pe care le primește [11, §§ 178-179].

Referitor la pluralismul în mass-media audiovizuală, Curtea Europeană a reiterat că nu poate exista democrație fără pluralism. Este esențial pentru democrație să permită propunerea și dezbateră diverselor programe politice. Pentru a asigura un pluralism veritabil în sectorul audiovizual într-o societate democratică, nu este suficient să se prevadă existența pe piață a mai multor canale. În plus, este necesar să se garanteze diversitatea conținutului general al programului, reflectând, pe cât este posibil, varietatea de opinii întâlnite în societatea căreia îi sunt adresate programele. Mass-media audiovizuală are obligația de a prezenta în mod echilibrat diferitele puncte de vedere politice, fără a favoriza un anumit partid ori o mișcare politică [5, §§ 129-130], [6, §§ 185, 189], [7, § 1085].

În acest context, norma din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral îi este importantă și pentru furnizorii de servicii media, deoarece stabilește reguli clare referitoare la reflectarea alegerilor de către instituțiile mass-media, reguli care sunt necesare pentru consolidarea integrității procesului electoral și pentru protejarea principiilor democrației pluraliste.

Reținem faptul că reflectarea alegerilor de către instituțiile mass-media este un drept al acestora, dar nu o obligație. Aceasta este o măsură temporară care se aplică doar în perioada electorală și, după caz, în campania electorală.

Furnizorii de servicii media pot depune la Consiliul Audiovizualului o notificare prin care informează că nu participă la reflectarea alegerilor. În cazul în care instituțiile mass-media decid să reflecte alegerile, vor depune, în acest sens, la Consiliu o declarație privind politica editorială. Declarațiile sunt aprobate de către Consiliul Audiovizualului și se publică pe paginile web ale acestuia și furnizorilor de servicii media [9, art. 90 alin. (3), (5)].

Astfel, legislatorul îi acordă furnizorului de servicii media dreptul de a selecta programele audiovizuale și timpii de antenă în cadrul cărora vor fi abordate subiecte care vor viza alegerile. Conținutul declarației menționate poate fi ulterior modificată, prin includerea unor programe noi sau prin excluderea altor programe. Prin urmare, este la discreția furnizorilor de servicii media să-și determine de sine stătător, prin declarația menționată, conținutul politicii editoriale referitoare la alegeri și, drept consecință, să-și asume anumite responsabilități și să respecte angajamentele asumate [9, art. 90 alin. (1)], [14, pct. 34].

În plus, exercitarea libertății de exprimare implică îndatoriri și responsabilități. Articolul 10 din Convenția Europeană nu garantează o libertate de exprimare complet nerestricționată, chiar și în privința acoperirii în presă a chestiunilor de un interes public sporit. Protecția dreptului jurnaliștilor de a comunica informații despre probleme de interes general este condiționată de faptul ca ei să acționeze cu bună-credință și pe o bază factuală exactă și să furnizeze informații „de încredere și precise”, în conformitate cu etica jurnalistică sau, cu alte cuvinte, în conformitate cu principiile jurnalismului responsabil [6, §§ 179-180, 215], [15, § 36], [16, § 124].

În acest context, norma din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral nu interzicea serviciilor media să difuzeze în general, în perioada electorală, informații care vizează participanții la procesele electorale, dar le oferea posibilitatea să aleagă și să declare programele audiovizuale în care vor difuza o asemenea informație. Astfel, constatăm că norma în discuție nu aduce atingere esenței libertății de exprimare a opiniei.

În același timp, absența normei menționate ar crea o incertitudine în reflectarea alegerilor de către instituțiile mass-media. Aceasta ar putea conduce la difuzarea de către furnizorii de servicii media a programelor de divertisment, educaționale, sportive, economice, sociale, culturale etc. neincluse în declarațiile privind politica editorială, dar în care concurenții electorali ar putea fi prezentați sau menționați fie cu o conotație pozitivă, fie cu o conotație negativă. Chiar dacă ipotetic aceasta se va întâmpla pe tot parcursul zilei în toate programele audiovizuale, instituțiile mass-media nu vor putea fi sancționate pentru acest fapt.

Mai grav este că, în absența normei din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral, furnizorul de servicii media ar putea evita respectarea principiului pluralismului. Ar putea exista situații când o instituție mass-media ar favoriza un singur concurent electoral în toate programele sale audiovizuale. Având în vedere impactul puternic al mass-mediei audiovizuale, acest pericol ar fi amplificat în situația în care unui grup economic sau politic puternic din societate i se permite să obțină o poziție dominantă asupra mass-mediei audiovizuale și, prin urmare, să exercite presiuni asupra radiodifuzorilor și, în final, să le restrângă libertatea editorială, subminând rolul fundamental al libertății de exprimare într-o societate democratică [6, § 186].

În acest context, reținem faptul că în Republica Moldova față de o instituție mass-media a fost aplicată sancțiunea retragerii licenței pentru că nu respectase obligația de a se conforma principiului pluralismului politic. Această decizie s-a bazat pe următoarele constatări: timpul de emisie acordat unui partid era pozitiv sau neutru, pe când cel acordat partidului oponent era preponderent negativ; persoanele, instituțiile sau partidele politice care au fost menționate sau puse într-o lumină negativă nu au avut posibilitatea de a-și prezenta propriile puncte de vedere în replică la criticile și atacurile la care erau supuse; buletinele de știri conțineau informații care prezentau un punct de vedere unilateral, uneori nesuținut prin probe, iar jurnaliștii foloseau tehnici de natură să distorsioneze realitatea; în final, buletinele de știri favorizau un limbaj jurnalistic agresiv. Autoritățile naționale au considerat drept factor agravant utilizarea unor termeni foarte virulenți în buletinele de știri pentru a descrie o guvernare, partidele sale și conducătorii acestora (calificându-i pe toți drept „criminali”, „bandiți”, „ticăloși”, „escroci”, „bandă de criminali” etc.). În aceste circumstanțe, Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu a fost convinsă că, prin modul său de tratare a actualității în buletinele de știri, instituția mass-media a contribuit în mod semnificativ la pluralismul politic în mass-media. Prin urmare, nu a existat vreo încălcare în decizia de retragere a licenței de emisie canalului de televiziune în urma unor încălcări grave și repetate ale obligației legale de a asigura echilibrul politic și pluralismul [6, §§ 212, 214, 216, 229-230].

Concluzionăm că norma „În serviciile media audiovizuale, grupurile de inițiativă, concurenții electorali (candidații în alegeri), participanții la referendum, reprezentanții și persoanele de încredere ale acestora nu pot avea intervenții directe sau indirecte și nu pot fi vizați de terți în alte programe audiovizuale decât cele cu caracter electoral, stabilite expres în declarațiile politicilor editoriale ale furnizorilor de servicii media” din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral corespunde standardelor consacrate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Constituționale, are menirea să

asigure libertatea de exprimare a opiniei, pluralismul în mass-media, caracterul echilibrat și imparțial al reflectării campaniilor electorale și a concurenților electorali în cadrul programelor audiovizuale, asigurând, astfel, un echilibru corect între principiile concurente.

• Referințe bibliografice:

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, în vigoare din 27 august 1994. [citată 15.07.2024]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016&lang=ro
2. Hotărârea Curții Constituționale nr. 36 din 23 noiembrie 2021 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 66 alin. (7) și 84 alin. (13) din Codul serviciilor media audiovizuale (excluderea publicității și a teleshopping-ului din programele retransmise). [citată 15.07.2024]. Disponibil: <https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=793&l=ro>
3. Decizia Curții Constituționale nr. 173 din 13 decembrie 2022 de inadmisibilitate a sesizării nr. 86a/2022 privind controlul constituționalității unor prevederi din Codul serviciilor media audiovizuale. [citată 15.07.2024]. Disponibil: <https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=decizii&docid=1296&l=ro>
4. Convenția Europeană a Drepturilor Omului, semnată la 4 noiembrie 1950, în vigoare din 3 septembrie 1953. [citată 15.07.2024]. Disponibil: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ROM
5. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului *Centro Europa 7 SRL și Di Stefano v. Italia* [MC] din 7 iunie 2012 [citată 15.07.2024]. Disponibil: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-111399%22>
6. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului *NIT S.R.L. v. Republica Moldova* [MC] din 5 aprilie 2022 [citată 15.07.2024]. Disponibil: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-216872%22>
7. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului *Ucraina v. Federația Rusă* [MC] din 25 iunie 2024 [citată 15.07.2024]. Disponibil: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22tabview%22:%22document%22,%22itemid%22:%22001-235139%22>
8. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului *Kuzmin v. Federația Rusă* din 10 ianuarie 2023 [citată 15.07.2024]. Disponibil: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-222098%22>
9. Codul electoral, adoptat prin Legea nr. 325 din 8 decembrie 2022. [citată 15.07.2024]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=144550&lang=ro
10. Hotărârea Curții Constituționale nr. 16 din 16 iulie 2024 privind excepțiile de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral (reflec-tarea alegerilor de către instituțiile mass-media) (sesizările nr. 233g/2023, nr. 248g/2023, nr. 29g/2024, nr. 51g/2024 și nr. 81g/2024). [citată 15.07.2024]. Disponibil: <https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=858&l=ro>
11. Hotărârea Curții Constituționale nr. 34 din 13 decembrie 2016 privind confirmarea rezultatelor alegerilor și validarea mandatului de Președinte al Republicii Moldova. [citată 15.07.2024]. Disponibil: <https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=602&l=ro>

12. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului *Tagiyeva v. Azerbaidjan* din 7 iulie 2022 [citată 15.07.2024]. Disponibil: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-218456%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-218456%22]})
13. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului *SIC – Sociedade Independente de Comunicação v. Portugalia* din 27 iulie 2021 [citată 15.07.2024]. Disponibil: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-211572%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-211572%22]})
14. Regulamentul privind reflectarea alegerilor de către instituțiile mass-media, aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 1137 din 28 iulie 2023. [citată 15.07.2024]. Disponibil: https://a.cec.md/ro/pentru-aprobarea-regulamentului-privind-reflectarea-alegerilor-de-catre-institut-2751_106850.html
15. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului *Azadlıq și Zayidov v. Azerbaidjan* din 30 iunie 2022 [citată 15.07.2024]. Disponibil: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-218077%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-218077%22]})
16. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului *Halet v. Luxembourg* [MC] din 14 februarie 2023 [citată 15.07.2024]. Disponibil: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-223259%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-223259%22]})

PARADIGMA DREPTULUI LA VOT ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

THE PARADIGM OF THE RIGHT TO VOTE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Svetlana SLUSARENCO,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0002-9092-0024, e-mail: svetlana_slusarenco@yahoo.com

Abstract. The constitutions of contemporary states declare the people as the holders of national sovereignty. Citizens, exercising sovereignty through the right to vote, act not in their own name, as holders of a share of sovereignty, but in the name of the people they represent at that moment. European integration involves the process of collaboration and coordination between the member states of the European Union to build a common economic, political and social space. The paradigm of the right to vote in this context refers to the way in which citizens of the member states exercise their right to vote and how European integration influences and is influenced by this right. The exercise of the right to vote in the European space, both in the European Parliament and in local elections, is carried out by citizens who hold the citizenship of one of the member states of the European Union.

Keywords: *state, democracy, citizen, elections, right to vote, European integration*

Adoptată de Parlament la 29 iulie 1994, Constituția Republicii Moldova este actul fundamental cu caracter juridico-politic, care a consacrat integritatea teritorială a statului, pluralismul politic, supremația legii, accesul la justiție, consfințește respectul și promovarea drepturilor și libertăților cetățenești, precum și egalitatea și solidaritatea socială.

Legea fundamentală cuprinde un set de valori universale, comune statelor democratice, în care supremația dreptului și respectarea drepturilor fundamentale ale omului reprezintă valori supreme.

Constituțiile statelor contemporane declară poporul drept deținător al suveranității naționale, această regulă fiind ridicată la rang de principiu constituțional ce determină forma de stat. Alegerile constituie un instrument juridic obișnuit, grație căruia poporul își exercită suveranitatea. Numai prin alegeri, poporul selectează împuterniciții atât în organele reprezentative

centrale, cât și în cele locale, iar autoritățile care urmează să exercite suveranitatea în numele poporului [1, p.196].

Cetățenii, exercitând suveranitatea prin dreptul de vot, acționează nu în numele lor propriu, ca deținători ai unei cote de suveranitate, ci în numele poporului pe care ei îl reprezintă în acel moment. Dreptul de vot este exercițiul unei funcții sociale. Din însuși principiul suveranității naționale rezultă că toți cetățenii sunt chemați în mod natural și egal să exercite această funcție. Interesul general însă cere ca, pentru bunul mers al societății, îndeplinirea funcției sociale a dreptului de vot trebuie să fie supusă unor condiții care să asigure realizarea ei cât mai eficientă [1, p.196].

Integrarea europeană implică procesul de colaborare și coordonare între statele membre ale Uniunii Europene pentru a construi un spațiu economic, politic și social comun. Paradigma dreptului la vot în acest context se referă la modul în care cetățenii din statele membre își exercită dreptul de vot și cum integrarea europeană influențează și este influențată de acest drept.

Uniunea Europeană (UE) promovează educația civică și participarea în procesul electoral pentru a crește implicarea cetățenilor. Inițiativele de sensibilizare și campaniile de informare sunt implementate pentru a stimula participarea la vot. Permisul de vot transnațional și dreptul de a vota în țara gazdă contribuie la creșterea participării cetățenilor europeni în alegeri, chiar și în afara țării lor de origine.

Procesul de integrare europeană generează anumite standardizări și reglementări în ceea ce privește alegerile și dreptul de vot. De exemplu, legislația europeană garantează dreptul cetățenilor Uniunii Europene de a vota în alegerile pentru Parlamentul European și reglementează aspecte precum protecția datelor și transparența alegerilor, precum și dreptul cetățenilor statelor membre a UE de a participa la alegerile locale.

Fiecare țară din Uniunea Europeană are libertatea de a stabili vârsta minimă de la care se poate vota în țara respectivă. În prezent, vârsta este de 16 ani în Austria, Germania și Malta, 17 ani în Grecia și 18 ani în toate celelalte țări. În Belgia, cetățenii UE pot solicita să voteze la alegerile europene de la vârsta de 16 ani. Toți cetățenii Uniunii Europene pot vota la alegerile europene, doar într-o singură țară, unde este înscris în lista de vot. Numărul de locuri alocate fiecărei țări ia în considerare populația țării respective, precum și necesitatea unui nivel minim de reprezentare pentru cetățenii europeni din țările mai mici. Numărul minim de locuri pentru fiecare țară este de 6, iar cel maxim este de 96 [2].

Sistemele de vot variază semnificativ între statele membre, ceea ce poate crea discrepanțe în modul în care dreptul de vot este exercitat și aplicat. De exemplu, modalitățile de vot (prin corespondență, electronic, etc.) și regulile

privind eligibilitatea pot diferi. O provocare este uniformizarea și armonizarea acestor sisteme pentru a asigura coerența și echitatea în întreaga Uniune Europeană.

Exercitarea dreptului de vot în spațiul European, atât în Parlamentul European cât și la alegerile locale, este realizat de cetățenii care dețin cetățenia unuia din statele-membre al Uniunii Europene. Conceptul de cetățenie s-a extins conținutul, odată cu constituirea UE. Cât privește dimensiunea europeană a cetățeniei, încă de la semnarea Tratatului de la Paris, în 1951, s-a avut în vedere crearea unui spațiu, propriu tuturor cetățenilor statelor care aderă la Comunitate. Termenul consacrat de cetățenie europeană, a fost introdus în Tratatul de la Maastricht, din 1992, având ca scop consolidarea relației existente între Uniunea Europeană și cetățenii statelor member [3, p.63].

Din prevederile Tratatului reiese că este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru și că cetățenii Uniunii se bucură și sunt supuși obligațiilor prevăzute de prezentul tratat [4, p.112].

Consolidarea noțiunii se face prin Tratatul de la Amsterdam din 1997, unde se precizează că cetățenia Uniunii completează cetățenia națională și nu o înlocuiește [5, p.48].

Cetățenia europeană nu schimbă cu nimic cadrul juridic al cetățeniei naționale, ci doar o completează. Dacă cetățenia guvernată de dreptul intern conferă drepturi civile și politice pe teritoriul statului al cărui cetățean este, cetățenia europeană nu suprimă nici unul dintre drepturile inerente cetățeniei naționale, ea conferă drepturi suplimentare care se exercită fie la nivelul Uniunii, cum ar fi votul și dreptul de a fi ales în Parlamentul European, fie la nivelul statelor membre, cum ar fi dreptul de a alege și de a fi ales în alegerile municipale [3, p.64].

Cât privește drepturile politice, acestea sunt prevăzute în art. 19 din Tratatul Comunității Europene, dar și de Directiva 94/80 CE cu privire la exercitarea dreptului de vot, care acordă tuturor cetățenilor Uniunii dreptul de a alege și de a fi aleși la alegerile municipale în statul membru de rezidență, însă fără ca acest drept să se substituie dreptului de vot din statul lor de origine.

În ideea unei Europe care să fie mai aproape de cetățenii ei, la propunerea lui Pietro Adonino, membru italian al Parlamentului European, s-a aprobat pașaportul european, astfel că toate pașapoartele naționale au fost înlocuite cu un pașaport standardizat, de culoare roșie, pe care sunt scrise cuvintele „Uniunea Europeană” în limba națională respectivă. Prin aceasta se asigură faptul că europenii sunt tratați în mod egal de către autoritățile vamale și de imigrare din alte țări și, în plus, europenilor li se imprimă sentimentul apartenenței la UE [6, p.197].

Cetățenia Uniunii Europene implică drepturi democratice specifice. Cetățenii Uniunii Europene care și-au exercitat dreptul de a locui, de a lucra sau de a studia într-un stat membru și care nu sunt resortisanți ai respectivului stat membru („cetățenii mobili ai UE”) au dreptul de a vota și de a candida la alegerile pentru Parlamentul European în statul membru de reședință [7].

Principiile de bază care guvernează alegerile pentru Parlamentul European sunt stabilite în tratatele fondatoare ale Uniunii Europene, cum ar fi Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), precum și în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Acestea consacră dreptul la vot și la candidatură ca fiind fundamentale pentru cetățenii Uniunii Europene. Prin Actul din 20 septembrie 1976 privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal direct, se consfințește transformarea Parlamentului European într-o instituție aleasă direct de către cetățenii europeni. Acest act a reprezentat un pas semnificativ în democratizarea Uniunii Europene și a pus bazele unui proces electoral standardizat [8].

Sistemul de vot pentru alegerea Parlamentului European, reglementat de legislația europeană, definește normele comune pentru toate statele membre. Toate statele membre sunt obligate să utilizeze un sistem bazat pe principiul reprezentării proporționale. Există un prag voluntar de 5 % pentru distribuirea mandatelor însă Decizia Uniunii din 2018 stabilește doar un prag minim obligatoriu de 2 până la 5 la sută, pentru circumscripțiile care au peste 35 de locuri, aceiași regulă se aplică și în statele membre cu o singură circumscripție. Legislația europeană actuală mai stabilește că funcția de deputat în Parlamentul European este incompatibilă cu cea de membru al guvernului unui stat membru, membru al Comisiei, judecător, avocat-general sau greșier al Curții de Justiție, membru al Curții de Conturi, membru al Comitetului Economic și Social European, membru al comitetelor sau al organismelor create în conformitate cu tratatele în scopul gestionării fondurilor Uniunii sau al desfășurării unei sarcini administrative directe permanente, membru al Consiliului de administrație, al Comitetului de direcție sau angajat al Băncii Europene de Investiții și funcționar sau agent activ al instituțiilor Uniunii Europene sau al organismelor specializate atașate acestora [9].

Totalul numărului euro-deputaților nu poate depăși 750 plus președintele. În total vor fi aleși 720 de europarlamentari în iunie 2024, cu 15 mai mult decât la precedentele alegeri, organizate în 2019. Europarlamentarii alcătuiesc grupuri politice în funcție de afinitățile lor politice, nu de naționalitate. Fiecare grup este constituit de minimum 23 de europarlamentari din cel puțin un sfert din țările Uniunii Europene. Un deputat poate aparține unui singur grup politic. Unii eurodeputați nu fac parte din niciun grup politic, ei fiind, în acest

caz, nefiliați. În prezent, există șapte grupuri politice în cadrul Parlamentului European: Grupul Partidului Popular European (PPE), Grupul Alianței Progresiste a Socialiștilor și Democraților din Parlamentul European (S&D), Grupul Renew Europe, Grupul Verzilor/Aliața Liberă Europeană (Verzi/ALE), Grupul Conservatorilor și Reformiștilor Europeni (ECR), Grupul Identitate și Democrație (ID) și Grupul Stângii din Parlamentul European (GUE/NGL) [8].

În anul 1994, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Directiva 94/80/CE [10] (modificată prin Directiva Consiliului 96/30/CE [11] din 13 mai 1996) privind stabilirea detaliată a modalităților conform cărora cetățenii Uniunii care sunt rezidenți într-un stat membru, fără a deține cetățenia acestuia, pot să-și exercite în acel stat dreptul de vot și dreptul de a fi aleși în alegerile locale. Ea nu a afectat însă reglementările din fiecare stat membru referitoare la dreptul de vot și dreptul de a fi aleși al cetățenilor proprii care și-au stabilit reședința în afara teritoriului național sau al cetățenilor proveniți din state terțe care sunt rezidenți în acel stat. Conform directivei, are drept de vot și de a fi ales la alegerile locale persoana care: este cetățean al Uniunii Europene (are cetățenia unui stat membru); locuiește în statul membru în care dorește să-și exercite drepturile; respectă regulile de exercitare a dreptului de vot și ale dreptului de a fi ales al cetățenilor din țara de reședință (principiile de egalitate și de nediscriminare între alegătorii și candidații naționali și comunitari). Cetățenii Uniunii Europene care îndeplinesc aceste condiții pot vota în alegerile locale în statul membru de reședință, dacă și-au exprimat dorința în acest sens [10].

Un moment important ce trebuie menționat, constă în faptul că, Dispozițiile Directivei 94/80 nu se opun reglementărilor naționale care stabilesc durata minimă de reședință pe teritoriul unei colectivități locale de bază pentru a putea vota sau a fi ales [10].

Unele state stabilesc reguli proprii în raport cu cetățenii Uniunii Europene, dar care nu au cetățenia statului în care au loc alegeri locale. Spre exemplu, “Prin lege se poate acorda drept de vot cetățenilor Uniunii Europene care nu au cetățenie belgiană, conform obligațiilor internaționale și supranaționale ale Belgiei”. Pentru aplicarea acestor dispoziții constituționale a fost adoptată Legea din 19 martie 2004 privind ocrotirea dreptului de vot al străinilor în alegerile comunale. Această lege, care a intrat în vigoare la 3 mai 2004, dă drept de vot în alegerile municipale străinilor care sunt rezidenți în Belgia de cel puțin 5 ani [12, art. 8 alin.(2)].

Nu toate statele acordă drept de vot străinilor, ca de exemplu: Franța, Germania, Austria și Italia nu acordă străinilor dreptul de vot. În aceste țări dreptul de vot în alegerile locale este acordat doar resortisanților statelor membre ale Uniunii Europene. Au fost întreprinse tentative de extindere a dreptului de vot și la ceilalți străini, dar acestea au eșuat. Constituțiile Spaniei și Portugaliei

prevăd că dreptul de vot poate fi acordat străinilor pe bază de reciprocitate. Belgia, Danemarca, Luxemburg, Olanda, Suedia ocrotesc dreptul de vot al tuturor străinilor care au rezidența pe teritoriul lor, după o perioadă de timp. Acest drept este subordonat unei durate minime de rezidență cuprinse între 3 și 5 ani. Irlanda nu subordonează dreptul de vot acordat străinilor unei perioade minime de rezidență [13].

În conformitate cu principiul nediscriminării, articolul 14 prevede obligația statelor membre de a asigura accesul cetățenilor mobili ai UE la aceleași mijloace de vot anticipat, de vot prin corespondență, de vot electronic și de vot prin internet aflate la dispoziția propriilor resortisanți la alegerile pentru Parlamentul European [14].

Principalele argumente luate în considerare de mediul academic și de statele care au extins drepturile electorale asupra străinilor rezidenți sunt următoarele: membrii comunității care plătesc regulat impozite trebuie să fie reprezentați în organele guvernamentale care decid modul în care sunt cheltuite fondurile publice; tratament egal al locuitorilor țării; acordarea drepturilor electorale stimulează participarea politică a străinilor; străinii sunt membri permanenți ai societății; diseminarea culturii civice și politice [15].

În prezent în jur de 40 de state oferă un anumit drept electoral străinilor rezidenți. Moldova nu se numără printre acestea [16, p.5].

În Elveția, întregul electorat elvețian decide prin vot popular dacă și în ce măsură dorește să acorde drept de vot persoanelor care nu sunt cetățeni. Aceste referendumuri populare se desfășoară prin vot secret la toate nivelurile federale (municipal, cantonal și federal). Astfel, electoratul elvețian decide separat în fiecare canton cu privire la acordarea dreptului de vot cetățenilor care nu sunt cetățeni pentru deciziile cantonale și municipale [17, p.5].

Mobilitatea internațională în creștere a făcut din migranți cel mai mare grup fără drept de vot. Pentru milioanele de oameni care trăiesc și lucrează în țări ale căror cetățenie nu o au, printre care și cetățeni ai Republicii Moldova, lipsa dreptului la participare politică se traduce în imposibilitatea de a influența procesele din societatea în care trăiesc [15].

Încă în 2015, într-un studiu elaborat de OSCE/ODIHR privind Indicele Politicilor de Integrare a Migranților [18] se constata un nivel extrem de nefavorabil al participării politice a migranților contrar standardului European cu privire la participarea străinilor la viața publică la nivel local [16].

Republica Moldova urmează să-și ajusteze legislația electorală la recomandările Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) în ceea ce privește acordarea drepturilor electorale străinilor. Având în vedere faptul că Republica Moldova a obținut statut de țară-candidată, RM trebuie să se îngrijească să-și ajusteze cadrul normativ național la acquis-ul

comunitar, în vederea participării cetățenilor RM la alegerile pentru Parlamentul European, iar al rezidenților la alegerile locale din RM. Astfel, odată cu aderarea RM la Uniunea Europeană, de asemenea urmează să se revadă și prevederile electorale naționale. Dreptul de a alege la alegerile locale în statul de reședință, este un drept care presupune integrarea cetățeanului străin în interiorul comunității locale.

• Referințe bibliografice:

1. HOMIȚCHI, V. Exercițarea suveranității prin regimul reprezentativ. Materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice „Teoria și practica administrării publice ” Chișinău, Moldova, 22 mai 2012 P. 196. ISBN 978-9975-4107-8-6.
2. Alegeri europene. [citată 15.08.2024]. Disponibil: https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/elections-abroad/european-elections/faq/index_ro.htm
3. ȚUȚUIANU, I. *Drepturi și îndatoriri prin dobândirea cetățeniei Europene*. În: Revista Națională de Drept. Nr. 3, martie 2008 P. 63-64.
4. VOICU, M. *Introducere în Dreptul European*. București: Universul Juridic, 2007, p. 112
5. FUEREA, A. *Drept comunitar al afacerilor*. Ediția a II a. București: Universul Juridic, 2006, p. 48.
6. McCORMICK, J. *Să înțelegem Uniunea Europeană, o introducere concisă*. București: CODECS, 2006, p. 197.
7. Directiva 93/109/CE a Consiliului Europei de stabilire a dispozițiilor detaliate de exercitare a dreptului de a vota și de a candida la alegerile pentru Parlamentul European de către cetățenii Uniunii care își au reședința într-un stat membru și care nu sunt resortisanți ai acestuia
8. Alegeri europene: Reguli commune la nivelul UE și dispoziții naționale. [citată 04.08.2024]. Disponibil: <https://stiri.md/article/international/alegerile-europene-reguli-comune-la-nivelul-ue-si-dispozitii-nationale/>
9. Alegerea membrilor Parlamentului European. [citată 15.08.2024]. Disponibil: <https://www.rfi.fr/ro/europa/20240510-cum-se-face-alegerea-membrilor-parlamentului-european>
10. Directiva 94/80/CE a Consiliului din 19 decembrie 1994 de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile locale pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin. Publicată în JOCE nr. L368 din 31 decembrie 1994. [citată 16.08.2024]. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A31994L0080>
11. Directiva 96/30/CE a Consiliului din 13 mai 1996 de modificare a Directivei 94/80/CE de stabilire a modalităților de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile locale pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin. Publicată în JOCE nr. L122/14 din 22 mai 1996
12. Constituția Belgiei. Actualizată în urma revizuirii constituționale din 17 martie 2021 (Monitorul Oficial Belgian din 30 martie 2021) [citată 15.08.2024]. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/02/belgia.pdf>
13. Dreptul de a vota și de a candida la alegerile locale. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=LEGISSUM:123026&frontOfficeSuffix=%2F>

14. Directiva Consiliului Europei de stabilire a dispozițiilor detaliate de exercitare a dreptului de a vota și de a candida la alegerile pentru Parlamentul European de către cetățenii Uniunii care își au reședința într-un stat membru și care nu sunt resortisanți ai acestuia. Pct. 6 Bruxelles, 25.11.2021
15. Drepturile electorale ale străinilor în țările de rezidență - lecții de învățat pentru Republica Moldova. Decembrie, 2021. P. 4. [citată 20.08.2024]. Disponibil: https://cicde.md/wp-content/uploads/2023/03/policy_brief_3_v3_7620419.pdf
16. PRUTEANU, V. Drepturile electorale ale străinilor în țările de rezidență. În: *Revista de teorie și cercetare în domeniul electoral „Digest electoral”*, CICDE, decembrie 2021.
17. KOUKAL, A. M., PORTANN, M. Political integration of foreigners: How does foreigners suffrage impact natives' attitudes? P. 5. În: *Working Paper*, No. 2020-05
18. Studiul MIPEX (al Indicelui Politicilor de Integrare a Migranților) a fost efectuat de către dl. Thomas Huddleston (Migration Policy Group), în conformitate cu metodologia MIPEX în anul 2015. [citată 16.08.2024]. Disponibil: https://www.migpolgroup.com/_old/wp-content/uploads/2015/11/MIPEX-Moldova-11-11-2015-RO-fi-post-on-line1.pdf

PRACTICA CtEDO ÎN JURISPRUDENȚA CURȚII CONSTITUȚIONALE A REPUBLICII MOLDOVA

ECtHR PRACTICES IN THE JURISPRUDENCE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Lilia CHIRTOACĂ,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0002-5003-647x, e-mail: chirtoacal@gmail.com

Abstract. The Constitutional Court treats the jurisprudence of the European Court of Human Rights as part of the European jurisprudential heritage in the field of fundamental human rights and freedoms. The Constitutional Court references them when establishing national constitutional standards. An essential aspect is the vast jurisprudence of the ECtHR regarding the protection of fundamental human rights and freedoms guaranteed by the European Convention, its additional protocols, which have evolved through dynamic interpretation and through the prism of current conditions.

Keywords: *the jurisprudence of the European Court of Human Rights, the jurisprudence of the Constitutional Court, fundamental human rights and freedoms, national constitutional standards.*

Aplicarea Convenției Europene a Drepturilor Omului este în conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova, dispozițiile art. 4, aspect reflectat detaliat în Hotărârea Curții Constituționale nr. 55 din 14 octombrie 1999. În această ordine de idei menționăm, că Curtea Constituțională în jurisprudența sa, frecvent face trimitere la practica instanței europene, în materia drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, în special când se impune stabilirea standardelor naționale de constituționalitate.

• **Asigurarea egalității și nediscriminării**

Articolul 14 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului poate fi invocat doar cu privire la drepturile și libertățile garantate de CEDO, dar potrivit jurisprudenței CtEDO are o semnificație autonomă (Eweida și alții c. Marii Britanii, 15 ianuarie 2013), (HCC nr.14 din 16.05.2016) [1].

Convenția Europeană a Drepturilor Omului nu conține o interdicție generală a discriminării, dar Protocolul 12 la CEDO este consacrat expres interdicției

generală a oricărei forme de discriminare privind exercitarea oricărui drept prevăzut de lege.

Potrivit jurisprudenței constante a Curții europene, discriminarea în sensul aplicării articolului 14 din Convenție, cere constatarea următoarelor aspecte:

- existența unui tratament diferit al persoanelor în situații similare;
- această diferență de tratament nu are o justificare obiectivă și rezonabilă; existența unei astfel de justificări trebuie să fie evaluată în raport cu scopul legitim și efectele acțiunii în cauză;
- diferența de tratament în exercitarea unui drept, nu urmărește un scop legitim, care poate fi probat.

Un tratament diferențiat bazat pe o justificare obiectivă și rezonabilă nu se consideră discriminatoriu, atunci când există o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele folosite și scopurile urmărite.

Statele contractante beneficiază de o marjă largă de apreciere pentru a determina dacă și în ce măsură diferențele între situații similare justifică distincția în tratament (cauza Schalk și Kopf c.Austriei; Burden c.Regatului Unit), (HCC nr.14 din 16.05.2016).

În această ordine de idei, trebuie să menționăm că nu constituie discriminare diferențele de tratament a persoanelor atunci când acestea se bazează pe diferențe factuale însemnate și există un raport de proporționalitate rezonabil între aceste diferențe și obiectivele urmărite de norma de drept, care la rândul său, nu pot fi arbitrare, nedrept și în conflict cu demnitatea omului. Potrivit art.14 din Convenția Europeană unui stat-membru nu-i interzis să trateze diferențiat grupurile (religioase), pentru a corecta ”inegalitățile factuale” între ele, dar în cazul tratamentului diferențiat în care nu are o justificare obiectivă, este discriminatoriu (HCC nr.14 din 16.05.2016). În acest sens, Curtea Constituțională (HCC nr.14 din 16.05.2016) a reținut că exprimarea convingerilor religioase li se poate impune obligația de a evita, în limita posibilităților, expresii neîntemeiat ofensatoare pentru alții, încălcând drepturile acestora, fără a facilita o dezbatere publică necesară (cauza Gunduz c.Turciei, din 04.12.2003), (HCC nr.14 din 16.05.2016).

Principiul egalității în fața legii nu înseamnă egalitate absolută. Totodată, nu toate diferențele de tratament constituie discriminare interzisă, deoarece pot fi motive întemeiate pentru un tratament diferit, în acest caz distincția trebuie să aibă o ”justificare obiectivă și rezonabilă”, adică să urmărească un scop legitim și să existe un raport rezonabil de proporționalitate între scopul vizat și mijloacele folosite pentru realizarea acestuia [2]. Astfel, discriminarea poate rezulta atât din politicile elaborate, dintr-un act normativ, cât și din situații de facto, care din cauza efectelor disproporționate poate prejudicia un grup de persoane.

• Vaccinarea copiilor

Potrivit jurisprudenței CtEDO, în general, marja de apreciere este lăsată statelor să decidă în politica lor de vaccinare. Totodată, potrivit jurisprudenței CtEDO au fost remarcate efectele benefice ale vaccinării, fără a neglija și efectele secundare inevitabile, în condițiile existenței unui control științific strict. În acest sens a fost remarcat principiul solidarității sociale pentru protejarea persoanelor vulnerabile, iar în cazul neadmiterii copiilor la grădiniță a fost apreciat drept o măsură preventivă și nu cu caracter punitiv. Potrivit jurisprudenței instanței europene interesul superior al copiilor trebuie să primeze în toate deciziile care îi privesc. Prin urmare, obligativitatea vaccinării nu este o încălcare a articolului 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care reglementează respectarea vieții private și de familie. Deși, amenzile financiare și refuzarea unui loc la grădiniță pentru copiii nevaccinați ar fi, este adevărat, măsuri care încalcă dreptul la respectarea vieții private și de familie, dar reglementarea cehă, în acest caz, a fost constatată justă.

Din jurisprudența Curtea Constituțională menționăm hotărârea cu referire la constituționalitatea articolului 52 alin. (6) din Legea nr. 10 din 3 februarie 2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice și a pct. 21 subpct. 1) lit. e) din Programul Național de imunizări pentru anii 2016-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1113 din 6 octombrie 2016. Dispozițiile contestate prevedeau că admiterea copiilor în colectivități, instituții educaționale și de recreere să fie condiționate de faptul vaccinării lor profilactice sistematice. În opinia autorului sesizării, aceste prevederi limitau accesul la educație al copiilor. Curtea Constituțională a analizat această cauză prin prisma articolelor 28, care garantează dreptul la viața privată și art. 35, care garantează dreptul la învățătură, coroborate cu articolul 16, care garantează principiul egalității din Constituție. Aspectul condiționării admiterii copiilor în colectivități, în instituții educative, de vaccinarea acestora a fost o practică contestată și în fața instanțelor judecătorești naționale ale altor state [3]. Curtea în cadrul examinării, a asigurat echilibrarea principiului protecției sănătății cu principiul accesului la educație și principiul respectării vieții private. De asemenea s-a pornit de la premisa riscurilor reduse ale vaccinării și a beneficiilor semnificative ale acesteia, așa cum denotă un consens larg existent în comunitatea științifică medicală. În consecință, Curtea a recunoscut constituționale prevederile articolului 52 alin. (6) din Legea privind supravegherea de stat a sănătății publice, în măsura în care nu le sunt aplicabile copiilor în privința cărora există contraindicații medicale argumentate și documentate.

• Referințe bibliografice:

1. HCC nr.14 din 16.05.2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 1 alin. (2) lit.c) din Legea nr. 121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității.
2. de ex. un angajator poate face discriminări în mod legal și obiectiv justificat pe baza unor caracteristici personale, dar în împrejurări limitate, unde acestea sunt esențiale la locul de muncă;
3. Astfel, hotărârea *Zucht v. King*, 260 U.S. 174 (1922), pronunțată de către Curtea Supremă a Statelor Unite, prezintă o situație similară, fiind contestate ordonanțele municipale din San Antonio, Texas, care condiționau admiterea la școlile publice și private de administrarea vaccinurilor. În opinia Curții Supreme aceste ordonanțe nu le confereau autorităților o putere arbitrară, ci o discreție largă, pe care o presupunea protecția sănătății publice. Cererea reclamantei a fost respinsă, pentru că nu ridică probleme substanțiale din perspectiva Constituției. O altă cauză, Curtea Constituțională a Serbiei s-a pronunțat, prin hotărârea IUz-48/2016 din 26.10.2017, cu privire la constituționalitatea cu anumite tratate internaționale ratificate de către Serbia. Analizând, Curtea din Serbia a reținut, că admiterea copiilor în instituțiile de învățământ este condiționată de vaccinarea lor, iar acest fapt nu poate fi corelat cu discriminarea în materia dreptului la educație. Tuturor copiilor de anumite vârste trebuie să li se administreze vaccinuri, cu excepția celor cărora vaccinurile le sunt contraindicate. Această obligație se referă, în conformitate cu principiul egalității în fața legii, la toate persoanele care sunt incluse într-un grup. Nu se poate considera că sunt discriminate persoanele care refuză vaccinarea, adică persoanele care nu respectă obligația legală, în comparație cu persoanele care au respectat această obligație, pentru că cele două categorii nu se află într-o situație similară.

PRINCIPIILE FUNDAMENTALE ALE SISTEMULUI ECONOMIC AL REPUBLICII MOLDOVA

THE FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF THE ECONOMIC SYSTEM OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Ion GUCEAC,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0002-9497-4628, e-mail: guceacion@gmail.com

Nina GARȘTEA,
Universitatea Tehnică a Moldovei,
ORCID ID: 0000-0003-4706-8937, e-mail: nina.garstea2014@mail.ru

Abstract. The economic system is an essential component of any society, which determines the efficiency and perspective of economic relations, the management of production factors, including land, capital, labor and physical resources, by establishing a legislative system that regulates economic activities in the state, considering the values and trends of a society. The constitutional principles of the economic system have the prerogative to ensure the legal and institutional basis for carrying out economic activity in the spirit of equal rights, transparency and sustainability, with the aim of promoting sustainable development, innovation and social equity, improving justice and increasing general well-being, by establishing efficient mechanisms for the administration and exploitation of resources and the distribution of its revenues. Thus, the importance and topicality of this research derives from the key role of the constitutional economic system, as a tool for shaping the economic structure and guaranteeing governance through the prism of the country's economic interests. In essence, the constitutional economic system represents the legal and institutional framework that regulates the functioning of the economy in a state. This system establishes the fundamental principles and basic rules that guide economic activity, thus ensuring a balance between private and public interests, between economic freedom and social responsibility.

Keywords: *constitutional economic system, freedom of economic activity, constitutional principles and guarantees, justice, legislation, fundamental rights, the rule of law, economic policies, fair competition.*

Incursiune. Economia Republicii Moldova ca și a altor țări post sovietice, a fost grav afectată de conflagrațiile distrugătoare ale Marelui Război Mondial, perindând experiența celor mai violente crize economice din întreaga lume, a dificultăților sociale, tensiunilor și conflictelor politice latente. Adoptarea Constituției Republicii Moldova la 29 iulie 1994, a determinat formarea și stabilirea la nivel constituțional a unor noi concepte pentru societatea noastră, printre cele mai importante fiind: piața, libera inițiativă economică, concurența loială– calificate conform art. 9 alin. (3) din Constituție [1] drept factori de bază ai economiei statului. Economia urmează a fi abordată din perspectiva unui sistem logistic bine organizat de fluxuri și procese, care trebuie gestionate eficient pentru a asigura distribuția optimă a resurselor și produselor. Sistemele logistice sunt cruciale pentru funcționarea eficientă a economiilor moderne, deoarece ele facilitează circulația bunurilor și serviciilor de la producători la consumatori. Eficiența unui sistem economic este determinată fundamental de sistemul legislativ, dar și de activitatea autorităților și instituțiilor publice implicate în procesele de adoptare a deciziilor. Astfel, statul influențând funcționarea sistemului economic prin diverse instrumente, devine un participant tot mai activ în relațiile economiei de piață [2, p. 18].

- **Conceptul sistemului economic prin prisma garanțiilor constituționale.**

Așa cum se menționează în literatura de specialitate ”Sistemul economic al societății contemporane reprezintă o totalitate integrală de relații economice” condiționate întâi de toate de modul de producție care include relațiile stabilite în procesul de producție, de schimb, de repartiție și de consum [3, p. 345]. Descrierea atotcuprinzătoare a sistemului economic implică, în opinia noastră, elucidarea unui concept, care ar îmbina aspectele juridice și economice, în vederea reglementării funcționării armonioase a economiei unui stat. Acest concept ar trebui să înglobeze principii, reguli și instituții, stabilite de normele constituției și a legislației, care guvernează activitatea economică și relațiile economice în cadrul unei societăți. Întrucât bunurile sunt create și consumate în mod constant, sistemul prin care mărfurile se află în circuitul civil rămâne a fi imperios pentru toți consumatorii. În această ordine de idei, consolidarea sistemului economic prin dezvoltarea și perfecționarea pilonilor acestuia, este fundamentală și determină funcționarea economiei țării. Aceasta este posibil, doar în prezența unor ”coordonate bine determinate, una dintre care vizează relațiile dintre stat și economie” [3, p. 345]. Nu este lipsită de sens nici aplicarea potrivită a experienței pozitive acumulate de alte state, deoarece aceasta constituie o sursă de informații și tehnologii avansate sau oferă șanse elevate pentru dezvoltarea social-economică.

În prezent prevederi despre sistemul economic conțin nu doar constituțiile țărilor socialiste totalitare, unde se vorbește despre sistemul socialist, ci și legile fundamentale ale altor state, inclusiv: Constituția Italiei, 1947 (Titlul III „Raporturile economice”); Constituția României, 1991 (art. 45 ”Libertatea economică”, Titlul IV ”Economia și finanțele publice”); Constituția Republicii Polone, 1997 (art. 20); Constituția federală a Confederației Elvețiene, 1999 (art. 27 ”Libertatea economică”) ș.a.

Desigur, în aceste acte caracterizarea sistemului economic este diferită, precum diferite sunt și principiile fixate în ele. Astfel, în Constituția Vietnamului, 1992 [4], pe lângă „mecanismele de piață” este vorba despre „orientarea socialistă a economiei”, despre rolul dominant al sectorului de stat, despre „administrarea unică a economiei de către stat” (art. 15), în Constituția Republicii Portugheze printre principiile fundamentale ale sistemului economic sunt menționate: cel al coexistenței sectoarelor de stat, obștesc și cooperatist cu cele private, fiecare bazându-se pe forma respectivă de proprietate; planificării democratice a dezvoltării social-economice (art. 80) [5], în Constituția Braziliei se includ dispoziții care îi atribuie statului funcțiile de control, de stimulare și planificare în activitatea economică, stabilind directive pentru dezvoltarea națională echilibrată și coordonarea planurilor regionale (art. 174) [6], Constituția Franței stipulează că legile de planificare trebuie să stabilească obiectivele de acțiune ale statului (art. 34) [7], evidențiind rolul activ al guvernului în orientarea economiei, Constituția Republicii Populare Chineze (art. 6) [8] prevede că economia socialistă este condusă de proprietatea publică asupra mijloacelor de producție, iar statul își asumă responsabilitatea de a organiza și coordona activitățile economice, conform art. 27 [9] din Constituția Coreei de Nord, economia este planificată și controlată de stat, cu scopul de a asigura bunăstarea cetățenilor. Statul are monopol asupra majorității activităților economice, iar inițiativa privată este extrem de limitată.

Aceste exemple subliniază faptul că în anumite constituții, în special în cele ale țărilor cu regimuri socialiste sau comuniste, statul are un rol central în administrarea economiei. Aceste reglementări reflectă o abordare în care statul nu doar că reglează economia, dar își asumă și responsabilitatea de a o conduce, având un control semnificativ asupra resurselor și activităților economice.

Reformele din ultimul timp realizate, practic, în toate țările (dezvoltate, din lumea a treia și postsocialiste) au fost însoțite de refomarea principiilor fundamentale ale politicii economice, consacrate în constituții. În aceste condiții devine incontestabil faptul că legea fundamentală, care nu este un document economic, exercită o influență considerabilă asupra procesului de dezvoltare economică a țării.

De obicei, prin baze constituționale ale sistemului economic sunt înțelese totalitatea principiilor fundamentale, care stabilesc regulile fundamentale în sfera relațiilor economice ale țării.

Elementele definitorii ale sistemului economic al statului includ:

1. Cadrul juridic și instituțional, format din:

- Constituție, constituind fundamentul juridic pentru funcționarea economiei naționale, care stabilește principiile de bază ale organizării economice, inclusiv, drepturile și libertățile economice, dispoziții referitoare la proprietatea privată, libertatea comerțului și a întreprinderii, protecția concurenței și alte aspecte esențiale.
- Autoritățile și instituțiile publice, care implementează și monitorizează respectarea legislației economice; supraveghează și reglementează piața financiară, asigurând astfel funcționarea eficientă, echitabilă și stabilă a economiei.

2. Statul de drept, care în limitele impuse de lege, trebuie să asigure prin mecanisme eficiente, aplicarea corectă și echitabilă a legislației economice, garantând drepturile și libertățile constituționale ale subiecților activității economice, contribuind la consolidarea competitivității statului la nivel mondial, a creșterii economice și a bunăstării societății. Problema statului de drept rămâne a fi una dintre cele mai importante nu numai pentru cercetătorii din diverse ramuri ale științei, dar și pentru politicieni, reprezentanți ai autorităților legislative, executive și judecătorești din Republica Moldova și din alte țări [10, p. 78].

3. Economia de piață. Unul din principiile fundamentale care caracterizează relația dintre stat și economie a fost și mai este conceptul de economie de piață. Acest concept este înțeles în moduri diferite, adesea ca relația dintre un „stat minimal” și piață, ultima asigurând însăși reglementarea amplă a economiei.

O seamă de reformatori au văzut în economia de piață un panaceu pentru toate relele considerând că” mâna invizibilă a pieței” va orienta economia în direcția potrivită. De fapt, statul este cu adevărat necesar și pentru a proteja proprietatea și pentru procesele economice de natură socială în general. Prin aprobarea și revizuirea bugetului public național, politica fiscală, planificarea indicativă, alte pârgșii, statul are un impact enorm asupra dezvoltării economiei. În general, statul remediază” forța oarbă” a pieței. Nu întâmplător în doctrina și în legislația constituțională, devine dominant conceptul economiei de piață orientată socială. Orientarea sa socială este asigurată, în primul rând, de puterea de stat.

Conjectural, echilibrul dintre intervenția statului și autoreglementarea poate fi armonizată destul de simplu. Deoarece intervenția statului nu poate fi

evitată, atunci este necesar să se asigure gradul adecvat al imixtiunii statului în viața publică, care să nu prejudicieze autreglementarea firească a societății în acele domenii în care este cazul, totodată făcând posibilă regularizarea deficiențelor dezvoltării spontane în domeniile relațiilor sociale în care acest lucru este posibil și necesar. În opinia noastră, acest intermediu conceptual poate fi aplicat doar ținându-se cont de mai multe componente aflate în dinamică permanentă (nivelul de viață al populației, venitul diferitor straturi sociale, dinamica forțelor sociale, convecțiunile partidelor politice, potențialul anumitor grupuri de presiune, tradițiile, psihologia diverselor grupuri de populație, expectațiile acestora etc.

În sec. al XX-lea oamenii de știință avertizau că ”fără un anumit nivel de reglementare statală se poate declanșa o criză economică, fapt confirmat de măsurile întreprinse de state (îndeosebi de SUA) în timpul Marii depresiuni din anii 30 ai sec. al XX-lea, precum și de reformele statelor social-democratice venite la putere în unele țări din Europa” [3, p.346].

Unul dintre principiile caracteristice pentru aprecierea relațiilor dintre stat și economie a fost timp îndelungat și rămâne a fi *conceptul economiei de piață* [11, p.300]. Acest concept este interpretat diferit, deseori chiar ca relații ale „statului minimal” și piață, când însuși statul asigură reglementarea multilaterală a relațiilor economice [3, p.348].

Actualmente multe constituții noi adoptate în țările postsocialiste amintesc de economia de piață, declarând dreptul oricărui subiect al relațiilor economice de a-și alege genul preferențial de activitate economică și să realizeze această activitate în orice formă admisă de legislație [2, p.18].

Spre exemplu, Constituția Ungariei, prevede o economie de piață în cadrul căreia proprietatea privată și proprietatea publică sunt plasate pe poziții de egalitate, fiind protejate în egală măsură (art. 9 alin. (1) [12]. În Constituția Poloniei (art. 20) este utilizată noțiunea de „economie socială de piață”. Astfel, economia socială de piață, spune această Constituție, bazându-se pe libertatea activității antreprenoriale, proprietatea privată, inclusiv pe solidaritate, dialog și colaborare între partenerii sociali, constituie fundamentul orânduirii economice a Poloniei [12].

Alte constituții menționează că economia este întemeiată pe inițiativa economică liberă, iar statul reglementează această activitate în scopuri sociale. Conform Constituției Belarusiei (art. 13), statul garantează tuturor posibilități egale pentru utilizarea liberă a capacităților și proprietății pentru activitatea antreprenorială și altor activități economice neinterzise de lege. Mai mult decât atât, statul reglementează activitatea economică în interesul omului și societății, asigurând orientarea și coordonarea activității economice de stat și private în scopuri sociale [13]. Constituția Spaniei (1978) conține și un capitol

aparte (Capitolul III. *Principiile directe ale politicii sociale și economice*) în care sunt formulate prevederi ce nu țin nemijlocit de relațiile de piață, cum ar fi, de exemplu, dreptul la ocrotirea sănătății, educația sanitară, educația fizică și sportul (art. 43) [14]. Astfel de capitole regăsim și în Constituția Italiei (Partea I, Titlul III. Raporturile economice) [15], a Braziliei (Partea a III-a. Despre ordinea economică și financiară) [16] etc. Acordul din 2007 de la Lisabona care a susținut Constituția europeană (2004), neratificată, fiind considerată că „a luat-o razna”, apreciază economia contemporană a țărilor Uniunii Europene drept „economie de piață socială competitivă” (art. 2) [17].

Un stat democratic reglementează relațiile economice, în primul rând, prin adoptarea unei legislații potrivite, stabilește egalitatea și asigură protecția tuturor formelor de proprietate, asigură libertatea activității antreprenoriale, protejează libertatea concurenței, interzice activitățile de monopol. În conformitate cu art. 126 din Constituția Republicii Moldova, „economia Republicii Moldova este economie de piață” [1]. Norma constituțională citată, fundamentează economia de piață ca un sistem economic în care resursele, bunurile și serviciile sunt distribuite și alocate, în principal, pe baza interacțiunii libere a pieței, adică a cererii și ofertei. Printre componentele fundamentale care influențează comportamentul agenților economici și rezultatele economice în general, putem menționa: *proprietatea privată, libertatea economică, cererea și oferta, concurența loială, profit* Aliniatul 2 al aceleiași norme, stabilește funcțiile atribuite statului, în vederea asigurării nivelului corespunzător al economiei, utilizând instrumentele și pîrghiile legale, astfel încît să asigure condițiile și cadrul legal al activității subiecților economici în libertățile economiei de piață. În exercitarea funcțiilor sale, statul intervine în economie inclusiv prin: reglementarea mecanismului de piață, norme fiind destinate să contrabalanseze deficiențele raportului dintre cerere și ofertă la diferite niveluri ale societății, precum și politicile de acumulare și alocare a resurselor disponibile la un moment dat și care au în ultimii ani o formă coerentă de modelare macroeconomică și socială. Statul este principalul furnizor de servicii și prestații costisitoare, care include și: apărarea națională, siguranță și protecție, cercetare, educație, transporturi și comunicații, energie, asigurări medicale, asigurări sociale, protecția mediului. În mod special, analizînd abolirea consecințelor războaielor și crizelor economice, în care a fost necesară susținerea unor lucrări de mari proporții în infrastructură, rolul și aportul statului în economie este reconsiderat.

În mod general, garanția constituțională asigurată de stat în economia de piață, se rezumă la crearea un cadru juridic și instituțional care să asigure funcționarea eficientă și echitabilă a piețelor de desfacere interne și internaționale, intervenția în situațiile de eșec a piețelor și promovarea bunăstării generale a cetățenilor.

În mod special, garanția constituțională asigurată de stat în economia de piață, poate fi sintetizată în următoarele direcții principale:

Asigurarea cadrului de reglementare, prin crearea, perfecționarea și aplicarea legislației care guvernează activitățile economice, asigurând transparența și concurența loială și, nu în ultimul rând, protecția drepturilor și securității consumatorilor.

Asigurarea stabilității economice, prin elaborarea și gestionarea eficientă a politicii fiscale, monetare și comerciale.

Furnizarea de bunuri și servicii publice – esențială pentru funcționarea unei societăți echitabile și eficiente. Acestea include: apărarea națională, iluminarea, educația, sistemul de sănătate publică.

Contracarea monopolurilor, prin prevenirea abuzului de putere economică de către monopoluri și promovarea concurenței prin performarea legislației antitrust.

Politici de protecție socială, prin implementarea de programe de protecție socială, inclusiv ajutoare sociale, pensii și subvenții, pentru a reduce inegalitățile și a asigura un nivel minim de trai pentru toți cetățenii.

Promovarea dezvoltării economice, prin crearea de politici și programe pentru a susține cercetarea și dezvoltarea, inovarea și antreprenoriatul, la fel, promovarea unui mediu de afaceri favorabil pentru atragerea investițiilor străine și stimularea investițiilor locale.

Menținerea ordinii și securității publice, prin performarea sistemului judiciar și asigurarea securității publice prin forțele de ordine și politicile de apărare națională.

Republica Moldova se bucură de o economie de piață emergentă, fiind clasificată drept o țară cu venituri medii-superioare și având un indice de dezvoltare umană ridicat [18].

4. Politicile economice, drept instrumente prin care statul intervine în economie pentru a contrabalansa dezechilibrele formate și a stimula creșterea economică. Acestea au menirea de a performa și a promova cunoștințele economice, evaluând anticipat un anumit spectru de probleme economice. Din punct de vedere macroeconomic, politicile economice includ:

Politica fiscală – referindu-se la eficiența politicilor de impozitare și cheltuielilor guvernamentale care pot stimula sau inhiba activitatea economică. În acest sens, este notabilă semnarea de către Ministerul Finanțelor și Serviciul Fiscal de Stat (SFS) cu Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), a unui plan de cooperare din data de 2 aprilie 2024, având drept obiectiv fortificarea capacității autorităților naționale de a modela un sistem fiscal care să contribuie la reforme în beneficiul tuturor oamenilor, în special a celor vulnerabili. Totodată, vor fi identificate oportunități de finanțare a priorităților de dezvoltare națională [19].

Politica monetară. Menținerea stabilității prețurilor și stimularea investițiilor sunt determinate de gestionarea eficientă a masei monetare și a ratelor dobânzii. În acest scop, Banca Națională a Moldovei monitorizează procesul dezinflaționist, evaluând riscurile și incertitudinile asociate, adoptând în acest scop decizii de politică monetară în spiritul asigurării unui nivel al inflației în limitele intervalului de variație a țintei prin stimularea în continuare a cererii agregate, inclusiv prin încurajarea consumului, echilibrarea economiei naționale și ancorarea așteptărilor inflaționiste [20].

Politica comercială a Republicii Moldova, cuprinde strategiile, reglementările și acordurile care au drept scop de a crea un mediu favorabil pentru dezvoltarea comerțului internațional, de a proteja interesele economice naționale, de a crește competitivitatea produselor naționale pe piețele globale și de a stimula creșterea economică sustenabilă. Aceasta include atât relațiile comerciale bilaterale și multilaterale, cât și măsuri interne menite să susțină competitivitatea produselor moldovenești pe piețele externe. Analiza informațiilor publice plasate de către Biroul Național de Statistică [21], relevă dinamica exporturilor de mărfuri realizate în perioada 2020-2024 (Figurile 1 și 2).

Figura 1. Evoluția lunară a exporturilor de mărfuri, în anii 2020-2024 (milioane dolari SUA)

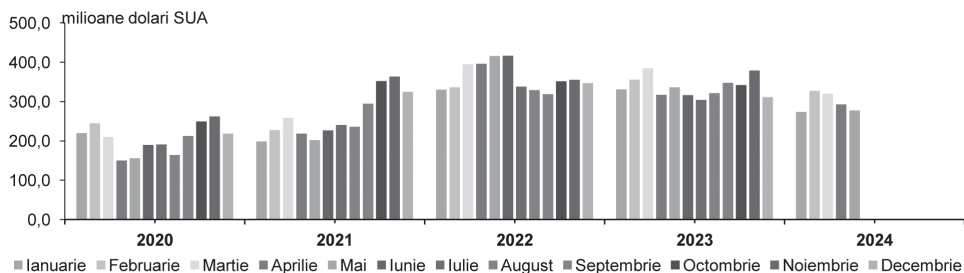
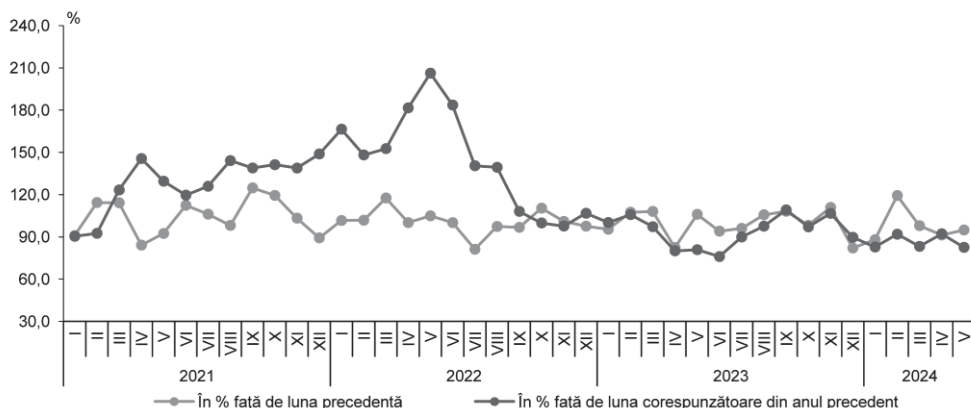


Figura 2. Evoluția lunară a indicilor valorici ai exporturilor de mărfuri, în anii 2021-2024 (%)

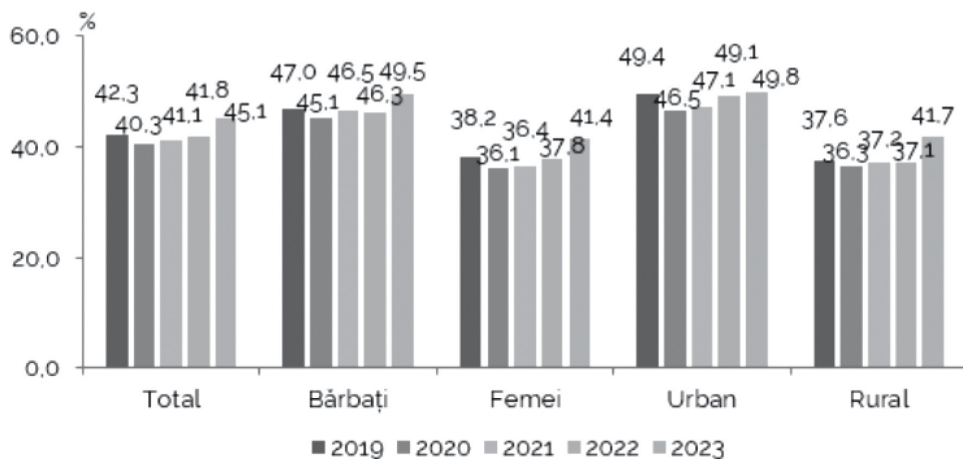


Considerăm că dezvoltarea comerțului exterior al Republicii Moldova ar fi facilitată de următoarele direcții de orientare ale politicii comerciale:

- Diversificarea piețelor de export. Deși UE și CSI sunt piețele principale, R. Moldova urmează să-și diversifice piețele de export pentru a reduce dependența de câțiva parteneri comerciali majori.
- Îmbunătățirea infrastructurii. Modernizarea infrastructurii de transport și logistică este esențială pentru a facilita comerțul și a reduce costurile de tranzacționare.
- Consolidarea capacităților instituțiilor implicate în politica comercială pentru a implementa eficient reglementările și a susține exportatorii.

5. Piața muncii reprezintă o componentă esențială al economiei oricărei țări, iar gestionarea eficientă a acesteia este fundamentală pentru asigurarea dezvoltării economice și sociale sustenabile. Analiza datelor statistice relevă o dinamică ușor ascendentă în anul 2023 a pieței muncii în Republica Moldova (figura 3).

Figura 3. Rata de participare la forța de muncă pe sexe și medii, în anii 2019-2023 (%)



Conform Prognozei pieței muncii pentru Republica Moldova pe termen mediu (2024-2026) elaborate de Centrul Analitic Independent "Expert-Grup" la solicitarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale și Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, în cadrul *Programului „EU4Moldova: Comunități Locale”* [22], a fost efectuat un studiu axat pe metodologiile cantitative de prognozare a forței de muncă, conform următorilor indicatori ocupaționali: populația ocupată, distribuția populației ocupate pe activități economice și pe ocupații, numărul salariaților și repartizarea salariaților pe unități teritorial-administrative de nivelul II.

Astfel, în baza prognozei pentru o perioadă medie în intervalul 2023-2026, s-a concluzionat:

- Datorită evoluțiilor economice pozitive indicatorii ocupaționali se vor îmbunătăți;
- Eventuala reconstrucție postbelică a Ucrainei ar putea atrage o parte din muncitorii moldoveni, însă, cel mai probabil, emigrarea forței de muncă spre țara vecină va avea o magnitudine moderată și se va limita la câteva zeci de mii de persoane;
- Pe termen mediu, creșterea ocupării forței de muncă va fi însoțită de accentuarea deficitului forței de muncă;
- În următorii ani, distribuția populației ocupate pe activități economice sau pe ocupații nu se va schimba semnificativ;
- Totodată, deși numărul salariaților va crește, se va păstra o puternică concentrare a salariaților în Chișinău.

Considerăm că pentru crearea unei piețe a muncii mai robustă, adaptabilă și capabilă să favorizeze dezvoltarea economică și socială pe termen lung, Republica Moldova urmează să realizeze următoarele obiective:

Stimularea investițiilor, prin atragerea de investiții străine și susținerea întreprinderilor mici și mijlocii prin acces la finanțare, formare profesională și consultanță.

Îmbunătățirea condițiilor de muncă, inclusiv prin actualizarea și aplicarea legislației muncii în sensul asigurării condițiilor de muncă decente, siguranța la locul de muncă și respectarea drepturilor angajaților.

Reforma Sistemului de Educație și Formare, prin adaptarea programelor educaționale în spiritul satisfacerii nevoilor actuale și viitoare ale pieței muncii.

Dezvoltarea parteneriatului cu sectorul privat, prin colaborarea între instituțiile de învățământ și sectorul privat pentru a oferi programe de formare relevante și oportunități de stagiu.

Promovarea incluziunii sociale, prin implementarea de politici și programe în vederea facilitării integrării persoanelor din grupuri vulnerabile pe piața muncii.

Susținerea inovării și tehnologiei, prin promovarea educației STEM, fiind o abordare unică și interdisciplinară a învățării, care înglobează elemente din știință, tehnologie, inginerie și matematică [23], pentru a pregăti forța de muncă pentru economia digitală.

Elaborarea de politici de reținere a forței de muncă, prin crearea unui mediu socio-economic atractiv pentru a reduce emigrarea și a încuraja repatrierea forței de muncă calificate. Și nu mai puțin important, stimularea cetățenilor moldoveni din diaspora, care doresc să revină în țară, să se încadreze în câmpul muncii și să realizeze investiții.

Libertatea pieței muncii. La orice etapă de dezvoltare a societății umane munca a fost condiția de bază a existenței, principala sursă de valori materiale și morale. În același timp munca reprezintă o necesitate vitală, deoarece în procesul muncii omul intervine în imaginea naturii, modelând-o, uneori, conform nevoilor sale.

După cum este cunoscut, munca a stat la baza apariției *homo faber*, precum și a evoluției și dezvoltării sale până la condiția omului civilizației moderne și tot munca omului a constituit premisa necesară progresului societății ori, după cum spunea Eminescu, ”bogăția unui popor nu stă în bani, ci în muncă” [24].

Din aceste considerente, dar și pornind de la faptul că munca, în calitate de fundament a sistemului economic, întotdeauna a fost evidențiată în textul constituțiilor. Nu întâmplător Constituția Republicii Moldova acordă acestui proces o deosebită atenție. „Orice persoană – se menționează în Constituția Republicii Moldova, art. 43 alin.1 – are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului”. Legea fundamentală a țării noastre este orientată spre asigurarea cetățenilor cu locuri de muncă, perfecționarea caracterului și conținutului activității de muncă, sporirea măiestriei profesionale a lucrătorilor, crearea condițiilor din ce în ce mai favorabile pentru o muncă înalt productivă și bine remunerată, formarea unei atitudini sănătoase față de muncă.

O astfel de abordare nu este specifică întregului parcurs al constituționalismului autohton. Astefl, în Republica Moldova, ca de altfel și în celelalte țări socialiste europene, dreptul la muncă avea, mai degrabă, fizionomia juridică a unei obligații, întrucât unul dintre atributele specifice acestui drept – libertatea de a munci în cele două ipostaze ale sale, opțiunea de a lucra sau nu și de a alege locul de muncă – era negat aproape în totalitate [3, p. 358]. Astfel, potrivit Codului Penal al RSSM, art. 221-1, eschivarea de la executarea hotărârii comitetului executiv al sovietului de deputați cu privire la angajarea în muncă, era sancționată cu privațiune de libertate pînă la un an sau muncă coercitivă pentru acelaș termen [25]. Iar, în U.R.S.S., neangajarea în muncă a fost considerată o infracțiune gravă, pedepsită cu exilul pe un termen de 2 până la 5 ani cu angajare obligatorie la locul de ședere [26]. Această prevedere nu se aplica femeilor care creșteau copii mici.

6. Concurența loială – garanție acordată de stat potrivit art. 126 alin. (2) lit. ”b” din Constituția RM [1], constituind și o fundamentare constituțională a faptului că tocmai relațiile sociale cu privire la economia națională reprezintă obiectul juridic generic al infracțiunilor specificate la art.246 și 246¹ CP RM [27]. Constituția obligă statul să asigure libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil

valorificării tuturor factorilor de producție [2, p.19]. Prin urmare, este imperioasă realizarea de către stat a măsurilor de promovare a concurenței loiale, printre care:

Transparența și informarea publicului: Asigurarea accesului publicului la informații relevante despre piețele economice și despre acțiunile Consiliului Concurenței, scopul căruia este asigurarea respectării legislației în domeniul concurenței, prin acțiuni de preîntâmpinare a practicilor anticoncurențiale, înlăturarea încălcărilor concurențiale, promovarea și creșterea culturii concurențiale [28].

Educația și sensibilizarea: Campanii de educare și informare a antreprenorilor și consumatorilor despre importanța și beneficiile concurenței loiale.

Sprijinirea întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri): Implementarea de politici care să faciliteze accesul IMM-urilor pe piață și să le protejeze împotriva practicilor anticoncurențiale ale companiilor mari.

7. Eficiența activității guvernamentale. Calitatea administrației publice și a guvernantei unei țări, este un factor esențial pentru performanța sa economică, dar și pentru bunăstarea cetățenilor țării respective [29]. Considerăm că în Republica Moldova, sunt mai multe domenii în care urmează a fi realizate reforme semnificative, inclusiv: activitatea autorităților publice centrale și locale, sistemul judiciar, contracararea birocrăției și corupției, gestionarea fondurilor naționale și europene etc.

• **Principiile fundamentale ale economiei**

Sistemul economic al Republicii Moldova este reglementat de Constituția Republicii Moldova, care stabilește principiile fundamentale ce ghidează activitatea economică și relațiile de proprietate. Aceste principii reflectă valorile și aspirațiile naționale, având rolul de a asigura un cadru stabil pentru dezvoltarea economică. Legătura dintre aceste principii și ordinea de drept ca subsistem specific al ordinii social-politice și economice pe care ele o fundamentează, așadar felul în care aceste principii se reflectă la nivelul (ramurilor) dreptului, nu este lipsită de dificultăți atunci când ne raportăm la forma de gândire specifică ordinii juridice [30]. Analizând opiniile doctrinarilor, în coroborare cu sinteza legislației economice, vom menționa următoarele principii fundamentale ale unui sistem economic eficient:

Supremația Constituției. În conformitate cu art. 7 din Constituția RM, *Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și niciun alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică* [1]. Această accepțiune s-a încetățenit în toate statele lumii, de aceea adoptarea constituției a devenit pentru fiecare dintre ele un eveniment de importanță

majoră [31]. Într-o democrație autentică controlul constituțional servește drept o garanție fundamentală a supremației Constituției [32]. Fundamentată prin prisma conținutului și structurii acesteia, Constituția Republicii Moldova este plasată în picul sistemului legislativ și a instituțiilor politico-juridice într-un stat, constituind izvorul reglementărilor economice, politice, sociale și juridice. Normele constituționale au prioritate față de alte acte normative [33]. Acest principiu asigură că toate deciziile economice și politice respectă cadrul legal stabilit de constituție, protejând astfel drepturile fundamentale ale cetățenilor.

- **Protecția proprietății și asigurarea libertății activității de întreprinzător**

Relațiile de proprietate reprezintă unul dintre principalele elemente ale sistemului economic din cadrul societății civile. Atitudinea față de proprietate și formele de manifestare a acesteia determină, în mare măsură, libertatea reală a persoanei, sistemul politic și economic al oricărei societăți [3, p. 351].

Doctrina în coroborare cu legislația actuală și practica aplicării acesteia de către instanțele de judecată, a exercitat o influență majoră în reconsiderarea dreptului de proprietate, conceptualizând proprietatea și libertatea activității economice ca instituții fundamentale plasate la temelia lumii moderne. Trăsând o paralelă comparativă cu legislația sovietică, aceste noțiuni erau vădit inhibate, mai mult, persoanele nu puteau utiliza bunuri personale pentru obținerea de profit. Or, conform art. 102 alin. (4) din Codul Civil al R.S.S.M din 1964 [34] *bunurile proprietate personală a cetățenilor nu trebuie să servească pentru obținerea de venituri neprovenite din muncă*. Astfel, profitul acumulat din utilizarea bunurilor personale (chiria, arenda etc.) se considera” venit neprovenit din muncă”, fiind privit ca infracțiune (speculație) [35]. Iar intermedierea comercială, conform art. 163 alin. (2) din Codul penal al R.S.S.M., era sancționată cu privațiunea de libertate pe un termen de până la 5 ani cu confiscarea averii [36]. Atitudinea față de proprietate și formele de manifestare a acesteia determină, în mare măsură, libertatea reală a persoanei, sistemul politic și economic al oricărei societăți, din care motiv doar în unele constituții proprietatea nu este prevăzută (Liban, Olanda), deși ea se prezumă, deoarece există dispoziții privind interzicerea exproprierii [2, p.19].

Actualmente, articolul 9 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova [1] definește proprietatea ca fiind publică și privată, cu relevarea în alin. (2) al aceluiaș articol, că aceasta nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Totodată, conform art. 127 alin. (1,2) din Constituția Republicii Moldova, statul ocrotește proprietatea și garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu

vin în contradicție cu interesele societății [1]. Aceasta garanție constituțională asigură un echilibru firesc între interesele individuale și cele colective, or, cetățenii, companiile și alte entități publice și/sau private, dețin și controlează propriile resurse, mijloace de producție și bunuri. Aceasta le oferă libertatea de a adopta decizii cu privire la gestionarea acestor resurse în spiritul eficiențării utilizării și distribuției acestora. Proprietatea privată stimulează interesul subiecților activității economice de a gestiona resursele într-o manieră care să le aducă beneficii personale și profituri, fapt ce determină utilizarea lor mai eficientă.

Activitatea economică externă. În Republica Moldova, activitatea economică externă este reglementată prin prevederi constituționale care asigură cadrul legal pentru desfășurarea acesteia. Aceste garanții sunt esențiale pentru protejarea intereselor naționale, promovând astfel spiritul antreprenorial și inovația, facilitând dezvoltarea unei economii deschise și competitive. Implicând direct comerțul internațional de bunuri și servicii, investițiile străine, fluxurile de capital și colaborările economice internaționale, activitatea economică externă – ca factor determinant pentru creșterea economică și dezvoltarea unei țări, trebuie să se axeze pe următoarele principii fundamentale:

Aprobarea direcțiilor de activitate. Conform art. 129 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, Parlamentul are atribuția de a aproba direcțiile principale ale activității economice externe [1]. Aceasta include stabilirea principiilor utilizării împrumuturilor și creditelor externe, asigurând astfel transparență și responsabilitate în gestionarea resurselor financiare externe. La acest capitol, vom cita constatările în Memorandumul Economic de țară – Republica Moldova” Reanimarea dinamismului economic” [37], conform cărora „*Un domeniu în care guvernul trebuie să-și îmbunătățească capacitățile este reglementarea sectorului financiar. Scopul sistemului financiar este de a facilita transformarea economiilor private în investiții. În prezent, mai multe probleme împiedică acest proces. Dimensiunea mare a guvernului impune de obicei ca împrumuturile sale să absoarbă preventiv un procent mare al potențialelor finanțe de investiții. Reducerea cerinței de creditare a guvernului, la rândul său, necesită adoptarea unor reforme în gestionarea sectorului public menționat*”.

Protecția intereselor naționale. Guvernul este responsabil pentru protejarea intereselor naționale în cadrul activității economice externe – atribuție stabilită la art. 129 alin. (2) din Constituție [1], implicând și promovarea politicii liberului schimb sau a politicii protecționiste, în funcție de necesitățile economice ale țării și de contextul internațional. Această flexibilitate permite adaptarea la schimbările economice globale și asigurarea unei dezvoltări sustenabile.

Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale. Conform art. 8 din Constituția R.M., 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 [1]. Aceasta implică angajamentul de a respecta principiile și normele dreptului internațional în desfășurarea activităților economice externe. Acest aspect este crucial pentru integrarea țării în economia globală și pentru atragerea de investiții străine.

Reglementarea activităților comerciale. Constituția garantează libertatea comerțului și a activității de întreprinzător, ceea ce este esențial pentru stimularea inițiativei private și a competitivității pe piața internațională. De asemenea, se subliniază importanța protecției concurenței loiale, contribuind astfel la crearea unui mediu economic sănătos, implicarea în politica economică externă.

Valorificarea principiilor relațiilor financiare. Prin astfel de relații înțelegem relațiile ce se nasc în procesul colectării, repartiției, utilizării și consumului mijloacelor bănești. Constituția fixează noțiunile fundamentale și principiile de bază ale activității statului în domeniul financiar și, corespunzător, ale relațiilor ce se stabilesc în procesul realizării acesteia.

Principiile constituționale ale relațiilor financiare au străbătut o cale lungă de formare. Evoluția lor a fost influențată de evenimentele istorice majore, legate de transformările radicale ale organizării politice și ale vieții sociale în genere. În primul rând, acestea sunt marile transformări ale principiilor organizării puterii de stat, provocate de procesul trecerii de la absolutism la formele constituționale de administrare. În afară de aceasta, transformările enorme suportate de bazele orânduirii obștești condiționate de consolidarea rolului statului în reglementarea economiei din a II-a jumătate a sec. al XX-lea. Activitatea statului în această sferă capătă un caracter permanent. Sporește și rolul finanțelor în asigurarea acestei activități. Impozitele creează partea principală a veniturilor bugetului de stat, iar acest fapt la rândul său creează condiții pentru influența statului asupra economiei prin intermediul părții de venit a bugetului. Cu ajutorul finanțelor de stat se soluționează nu doar problemele fiscale tradiționale ce asigură întreținerea aparatului de stat, dar se ating și scopuri mai ample de influență asupra dezvoltării economice, relațiilor sociale și a altor aspecte ale vieții.

Aceste procese au fost reflectate în structura și conținutul constituțiilor în vigoare. Tendința generală constă în extinderea sferei de reglementare a activității financiare a statului.

În procesul reformelor constituționale din ultimele decenii, într-un șir de state (Austria, Germania, Canada, Finlanda, Elveția) în constituții au fost aduse numeroase amendamente referitoare la reglementarea relațiilor financiare.

Totodată, trebuie să ținem cont de experiența constituțională a țărilor care la sfârșitul sec. al XX-lea s-au eliberat de regimul totalitar și au adoptat constituții noi, fixând principiile fundamentale ale relațiilor financiare. Printre acestea se numără și Republica Moldova, al cărei constituant a introdus în Constituție un compartiment dedicat acestui subiect (Titlu IV. Economia națională și finanțele publice) care include dispoziții cu privire la sistemul economic, proprietate, inclusiv a cetățenilor străini și a apatrizilor, activitatea economică externă, sistemul financiar-creditar, bugetul public național, sistemul fiscal, Curtea de Conturi.

Pentru formarea principiilor relațiilor financiare o importanță deosebită a avut adoptarea în dreptul constituțional a unor dispoziții privind impozitele. Printre acestea se regăsește și principiul fundamental conform căruia impozitele trebuie să fie stabilite în exclusivitate de organele legislative supreme și reprezentative ale statului; responsabilă de executarea legii financiare fundamentale a țării (bugetul) este făcută puterea executivă (guvernul); controlul asupra cheltuielilor mijloacelor de stat este asigurat de organele create în aceste scopuri. Acest principiu cuprinde direcțiile-cheie ale activității financiare a statului: impozitarea, bugetul, controlul asupra gestionării mijloacelor de stat.

Multe constituții fixează astfel de postulate unanim recunoscute ale dreptului fiscal precum: obligativitatea stabilirii impozitului prin lege, universalitatea, egalitatea, echitatea, proporționalitatea, capacitatea de plată etc. Odată cu acestea în constituții sunt incluse norme speciale care concretizează conținutul acestor dispoziții.

În unele constituții, cum ar fi cea a Germaniei (art. 106), este stipulat principiul îngrădirii poverii fiscale excesive și asigurării unui nivel de viață egal pentru întreg teritoriul federației. Alte constituții conțin și cereri de a ține cont de solvabilitatea, posibilitatea economică a contribuabilului de a plăti impozitul. De exemplu, Constituția Spaniei (art. 31) menționează un sistem de impozit „just, bazat pe principii de egalitate și progres, fără a avea, în niciun caz, efectul unei confiscări”.

Principiul constituțional, conform căruia impozitul se stabilește de lege, în dreptul constituțional contemporan este conceput ca una dintre garanțiile respectării drepturilor contribuabililor. În capitolele cu privire la drepturile și libertățile omului se includ norme speciale privind garanțiile respectării acestui principiu în domeniul impozitării.

În acest sens, Constituția Italiei (art. 53) obligă persoanele să contribuie la cheltuielile de stat doar în conformitate cu posibilitățile lor impozitare. Articolul 78 din Constituția Greciei interzice stabilirea și perceperea oricăror impozite în afara unei legi care ar stabili subiectul impunerii fiscale, veniturii, formei de proprietate, cheltuielile și operațiunile financiare sau categoriile

acestora la care se referă acest impozit. Constituția federală a Confederației Elvețiene (art. 127 Principii care reglementează impozitarea) stabilește că principiile generale care reglementează sistemul fiscal, mai ales calitatea de contribuabil, obiectul impozitului și metoda de calcul, sunt definite prin lege. În măsura în care natura impozitului permite acest lucru, principiile universalității, al tratamentului egal și al capacității economice trebuie, în mod special, să fie respectate.

Constituțiile unor state reclamă cerințe speciale față de legea impozitului: acestea trebuie să stabilească nu doar impozitele, ci și garantarea drepturilor contribuabilului. De exemplu, Constituția Portugaliei (art. 103) dispune că legea stabilește impozitele, veniturile fiscale și garanții pentru contribuabili.

Principiile fundamentale ale relațiilor bugetare. Adoptarea bugetului – legea fi principială ce stabilește veniturile și cheltuielile statului – reprezintă pilonul întregii sale activități fi Constituțiile conțin prescripții amănunțite caracterizând toate etapele procesului în parlament și terminând cu procedura confi lui. Ele stabilesc anumite cerințe față de termenele depunerii în parlament a proiectului legii cu privire la bugetul de stat, ale examinării și adoptării lui, față de ordinea modifi legii, de forma și conținutul ei.

Adoptarea legii bugetului este de competența exclusivă a parlamentului. În ceea ce privește cheltuielile mijloacelor de stat, conform principiului fundamental al relațiilor financiare, guvernul nu este în drept să efectueze aceste cheltuieli fără acordul parlamentului.

Constituțiile unor țări conțin indicații speciale în acest sens. Astfel Constituția Japoniei (art. 89) dispune că niciun ban public nu poate fi cheltuit dacă nu este sub controlul autorității publice.

Însă chiar în țările în care există instituția delegării legislative prin care parlamentul transmite guvernului dreptul de a legifera, adoptarea bugetului se exclude din sfera delegării (Constituția Portugaliei, art. 198).

Constituțiile prevăd regulile ce stabilesc modul de cheltuire a mijloacelor bugetului de stat de către guvern în cazul în care legea bugetului nu a fost adoptată în termen.

Complicarea activității financiare a statelor, precum și a relațiilor de impozite, bugetare și fiscale au atras schimbări esențiale în *formele constituțional-juridice de exercitare a controlului asupra perceperii impozitelor și a cheltuielilor mijloacelor de stat*. În prezent există o multitudine de forme organizatorico-juridice de care uzitează în activitatea lor organele de control. La fel de diverse sunt și prescripțiile constituționale care fixează statutul lor în cadrul de împuterniciri. Unele constituții (Austria) fixează principiul independenței Curții de Conturi față de guvern, în altele este stabilit principiul inamovibilității membrilor ei. Astfel Constituția Italiei (art. 100) stabilește că legea garantează independența Curții de Conturi și a membrilor acesteia față

de Guvern. Articolul 122 din Constituția Austriei oferă Curții de Conturi independență în raport cu Guvernul federal, unica autoritate pentru aceasta fiind doar legea. Din conținutul art. 133 din Constituția Republicii Moldova în conformitate cu care Curtea de Conturi prezintă anual Parlamentului un raport asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice, putem conchide că și în țara noastră această autoritate este independentă Guvern.

Datorită proceselor de apropiere a familiilor de drept, textele constituțiilor în vigoare cuprind multe dintre ideile și concepțiile elaborate de istoria umanității cu privire la regulile de care trebuie să se călăuzească statul la stabilirea metodelor de percepere a veniturilor și de control asupra cheltuielilor mijloacelor de stat. Totodată, procesele provocate de sporirea rolului instrumentelor financiare în viața economică și socială a oamenilor își găsesc o reflectare mai adecvată în unele constituții. Respectiv, acestea conțin un număr mai mare de norme ce reglementează relațiile financiare. În alte constituții aceste procese nu sunt evidențiate atât de limpede. Credem însă că evoluția ulterioară a constituțiilor va cere de la aceste țări includerea în legile fundamentale a unor prescripții mai detaliate privind reglementarea relațiilor financiare.

Garanțiile constituționale oferă un fundament solid pentru elaborarea politicilor economice externe, asigurând că acestea sunt în conformitate cu interesele naționale și cu angajamentele internaționale ale Republicii Moldova. Astfel, activitatea economică externă nu este doar o componentă a economiei, ci și un instrument prin care țara își poate promova dezvoltarea și integrarea în economia globală.

Prin urmare, garanția constituțională în desfășurarea activității economice externe în Republica Moldova se bazează pe un cadru legal bine definit care protejează interesele naționale, asigură transparența și responsabilitatea, facilitând integrarea țării noastre în comunitatea internațională. Aceste principii sunt esențiale pentru dezvoltarea unei economii competitive și sustenabile. Principiile constituționale ale sistemului economic nu doar că reglementează activitatea economică, dar influențează și deciziile politice.

- **Provocări contemporane și adaptabilitatea sistemului economic constituțional**

Abordînd tematica provocărilor și vulnerabilităților contemporane ale sistemului economic din Republica Moldova, putem afirma cu certitudine că acestea au fost și sunt numeroase și complexe. Existența societății omenești, pe parcursul întregii sale evoluții, a fost însoțită inalienabil de lupte pentru puteri, mai exact, pentru mijloace și mecanisme ale puterii, care în mod prioritar sunt economice și financiare.

Republica Moldova se confruntă cu o serie de provocări economice care afectează dezvoltarea sa sustenabilă și integrarea în economia globală. Datorită amplasării geopolitice a Republicii Moldova precum și creșterii interdependenței economiei țării noastre față de sistemul economic mondial, crizele economice globale cât și regionale, la fel ca și instabilitatea piețelor străine, au un impact negativ esențial asupra economiei țării. Aceste provocări sunt influențate de factori interni și externi, iar înțelegerea lor, este esențială pentru formarea și implementarea unor politici eficiente. Factorii majori de risc de origine economică la adresa securității naționale a Republicii Moldova, sînt generați de dependența excesivă și unilaterală a sistemelor autohtone electro-energetice și de distribuție a gazului natural de cele monopoliste străine, această dependență fiind totodată o vulnerabilitate internă a statului [38].

Din analiza surselor disponibile am identificat mai multe provocări de impact asupra dezvoltării sistemului economic:

Provocări structurale:

Creșterea moderată a productivității [39], ceea ce limitează competitivitatea economiei Republicii Moldova. Aceasta este o problemă structurală care necesită reforme în educație și formare profesională pentru a îmbunătăți abilitățile forței de muncă.

Deficiențe de guvernare [39] manifestate prin corupția și lipsa transparenței în instituțiile publice afectează climatul de afaceri și încrederea investitorilor. Aceste deficiențe pot descuraja investițiile străine și pot limita dezvoltarea sectorului privat. Conform unei analize realizate de către Centrul Analitic Independent "Expert-Grup" în publicația "*Raport de stare a țării 2023*" [40] *Moldova are capacitatea de a face mai mult pentru promovarea creșterii pe termen mediu, în special prin eficientizarea politicilor guvernamentale pe dimensiunea de dezvoltare economică. Măsurile de politici trebuie să transpună o viziune integrată, asigurând sinergia între domeniile ce țin de antreprenoriat, internaționalizare, inovare și digitalizare.*

Amprenta extinsă a statului [39]. Intervenția statului în economie este adesea excesivă, ceea ce poate duce la distorsiuni de piață și la o alocare ineficientă a resurselor. Aceasta afectează inițiativa privată și dezvoltarea antreprenoriatului.

Condiții de concurență insuficiente [40]. Mediul de afaceri din R. Moldova este marcat de o concurență slabă, ceea ce împiedică inovația și creșterea economică. În prezent persistă mai mulți factori care pot denatura concurența pe piață și pot crea dezechilibre, limitând beneficiile pentru consumatori și eficiența economică. Printre aceștia se includ: barierele de intrare pe piață [41], cum ar fi economiile de scară, loialitatea brandului, cerințele ridicate de

capital sau reglementările guvernamentale [42]; puterea de piață a firmelor [43], avînd capacitatea de a influența prețurile și producția, cum ar fi cazul monopolurilor, oligopolurilor sau al întreprinderilor mari exportatoare/importatoare; distorsiunile politicilor publice [44], constînd în măsurile guvernamentale precum taxele, subvențiile etc., care pot crea dezechilibre pe piețe chiar și în absența altor imperfecțiuni. De exemplu, un tarif la import într-o țară mică poate denatura prețurile naționale.

Vulnerabilități externe: Republica Moldova este expusă la șocuri externe, cum ar fi fluctuațiile prețurilor la energie și impactul crizei din Ucraina. Aceste crize pot afecta stabilitatea economică și pot duce la creșteri ale inflației și la scăderea veniturilor gospodăriilor. În acest sens, sunt stabilite mai multe priorități privind realizarea de reforme multiple cu impact asupra domeniilor de activitate a Guvernului în contextual implementării de către Republica Moldova a criteriilor de aderare la Uniunea Europeană. Printre acestea se includ și realizarea celor patru priorități stabilite în Planul Național „Construim Moldova Europeană”, și anume: asigurarea păcii și securității; dezvoltarea economică și crearea locurilor de muncă; modernizarea infrastructurii și îmbunătățirea condițiilor de viață în localitățile noastre; reforma justiției [45].

Provocări sociale:

Sărăcia persistentă [39]. Sărăcia rămâne o problemă majoră, în special în regiunile rurale. Accesul limitat la servicii și oportunități economice viabile contribuie la menținerea unui nivel ridicat al sărăciei.

Migrarea forțată [40]. Emigrarea tinerilor și a forței de muncă calificate afectează economia, lăsând în urmă o populație îmbătrânită și o bază de muncă redusă. Aceasta duce la o scădere a productivității și la lipsa de inovație.

Inegalități sociale [45]. Discrepanțele dintre diferitele regiuni ale țării și între diferitele grupuri sociale sunt semnificative, ceea ce afectează coeziunea socială și stabilitatea politică. Aceasta poate duce la tensiuni sociale și la instabilitate.

• Perspective și soluții

Pentru abolirea provocărilor și amenințărilor persistente în raport cu fiabilitatea sistemului economic, Republica Moldova trebuie să implementeze reforme structurale profunde care să vizeze:

Îmbunătățirea guvernantei, prin consolidarea instituțiilor și contracararea corupției – acțiuni esențiale pentru creșterea siguranței în mediul de afaceri.

Stimularea productivității, prin majorarea investițiilor în educație și formare profesională, care pot facilita creșterea competențelor forței de muncă și îmbunătățirea productivității.

Diversificarea economiei, prin reducerea dependenței de importurile de energie și diversificarea surselor de venit, care pot contribui la creșterea rezilienței economice.

Promovarea incluziunii sociale. Politicile care vizează reducerea inegalităților și sprijinirea grupurilor vulnerabile sunt esențiale pentru asigurarea unei dezvoltări echitabile.

Provocările sistemului economic din Republica Moldova sunt complexe și interconectate, necesitând o abordare cuprinzătoare și coordonată pentru a asigura o dezvoltare durabilă și prosperă. Realitățile, provocările, riscurile și amenințările economice și financiare, la fel și efectele acestora, constituie o responsabilitate primordială politică. Nici antreprenorii și nici instituțiile financiar-bancare, nu vor remedia situațiile critice amenințătoare, ci doar politica responsabilă, care exprimă sinteza intereselor întregii lumi și a fiecărei persoane individual, care gestionează economia și finanțele în acest scop, interesele economice și cele financiare constituindu-se într-un solid suport al politicii. Modalitatea interacțiunii acestor interese, în cumul cu responsabilitățile sociale, ecologice, culturale și militare, va determina eficiența politicii economice și financiare în elaborarea soluțiilor favorabile pentru securitatea economică, socială, ecologică și militară a statului nostru.

• Referințe bibliografice:

1. Constituția Republicii Moldova, nr. 1 din 29 iulie 1994. In: *Monitorul Ofi al Republicii Moldova*, 29.03.2016, nr.78
2. GUCEAC, I. Fundamentarea constituțională a sistemului economic-tendență proprie constituționalismului contemporan. In: *Creșterea economică în condițiile globalizării: conf. șt. Intern.*, ed. 14, vol.1, 10-11 octombrie 2019. Chișinău, 2019, pp. 17-25. ISBN 978-9975-3305-6-5
3. GUCEAC, I. *Constituția la răscruce de milenii*. Ediția a 2-a revăzută și adăugită. București: Editura Academiei Române, 2016. 535 p., p. 345. ISBN 978-973-27-2707-2.
4. *Constitution of the Socialist Republic of Vietnam*. [citată 01.08.2024]. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/vn024en.pdf>
5. *Constituția Republicii Portugheze*. [citată 01.08.2024]. Disponibil: <https://codex.just.ro/Tari/PT>
6. *Constituția Republicii Federative a Braziliei*. [citată 01.08.2024]. Disponibil: https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/02/constituicao_ingles_3ed.pdf
7. *Constituția Republicii Franceze*. [citată 01.08.2024]. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/02/franta.pdf>
8. *Constituția Republicii Populare Chineze*. [citată 01.08.2024]. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/02/constitution-china.pdf>
9. *Constituția Coreei de Nord*. [citată 01.08.2024]. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/02/kp005en.pdf>
10. GUCEAC, I. Constituționalismul și statul de drept în Republica Moldova. Realități și perspective. In: *Akados*, nr. 3(46), 2017, pp. 78-85. ISSN 1857-0461
11. ЧИРКИН, В. *Современное государство*. Москва: Международные отношения, 2001, 412 p., p. 300. ISBN 5-7133-1087-6

12. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Р.Ф. *Конституции государств Европы*. Москва: НОРМА, 2001, 842 p., ISBN 5-89123-520-X.
13. *Конституция Республики Беларусь (1994) с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.* [citat: 01.08.2024]. Disponibil: <https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution>
14. *Constituția Regatului Spaniei*. [citat 01.08.2024]. Disponibil: www.constituții.wordpress.com
15. *Constituția Republicii Italiene*. [citat 01.08.2024]. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/italia.pdf>
16. *Конституция Бразилии (1988)*. [citat 01.08.2024]. Disponibil: <https://worldconstitutions.ru/?p=563>
17. Glosar privind Tratatul de la Lisabona. Institutul European din România, Direcția Coordonare. Traduceri, 2009. Treaty of Lisbon. Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community. In: *Offi Journal of the European Union*, 2007, vol. 50, p. 306 [citat: 01.08.2024]. Disponibil: http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2020/03/Glosar-Lisabona-integral_IER.pdf
18. Economia Republicii Moldova. *Enciclopedia liberă Wikipedia*. [citat 25.07.2024]. Disponibil: https://ro.wikipedia.org/wiki/Economia_Republicii_Moldova
19. *Republica Moldova își va alinia politica fi la prioritățile din Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030*. United Nations Development Programme. [citat 20.07.2024]. Disponibil: <https://www.undp.org/ro/moldova/press-releases/republica-moldova-isi-va-alinia-politica-fi>
20. *Decizia de politică monetară 20.06.2024*. Banca Națională a Moldovei. [citat 20.07.2024]. Disponibil: <https://www.bnm.md/ro/content/decizia-de-politica-monetara-20062024>
21. *Comerțul internațional cu mărfuri al Republicii Moldova în luna mai 2024 și în ianuarie-mai 2024*. Biroul Național de Statistică al RM. [citat: 22.07.2024]. Disponibil: https://statistica.gov.md/ro/comertul-international-cu-marfuri-al-republicii-moldova-in-luna-9539_61397.html
22. *Proгноза pieței muncii pentru Republica Moldova pe termen mediu (2024-2026)*. Centrul Analitic Independent "Expert-Grup". [citat 24.07.2024]. Disponibil: https://www.anofm.md/view_document?nid=20474
23. *Educația STEM: ce este și importanța acesteia*. Herlitz Social Media. [citat 24.07.2024]. Disponibil: <https://www.herlitz.ro/blog/educational/educatia-stem-ce-este-si-importanta-acesteia-in-dezvoltarea-copiilor>
24. *Munca (Citate celebre cugetari aforisme despre Muncă)*. [citat 01.08.2024]. Disponibil: <https://citatedpedia.info/citate-despre-munca-bogatia-unui-popor-nu-sta-in-bani-a-487.html>
25. Codul penal al R.S.S.M., aprobat de Sovietul Suprem al R.S.S.M la 24.03.1961. În: *Veștile Sovietului Suprem al R.S.S.M*, nr. 42 din 24.04.1961 (abrogat). [citat 05.08.2024]. Disponibil: <https://www.ulpmr.ru/ul/show/6ri7GpP7K2Xv7nzTk8LHOHOug1uct7H7c6CU=>
26. «Хлеб трудовой от них береги»: как в СССР боролись с туеядцами. [citat 05.08.2024]. Disponibil: https://www.gazeta.ru/science/2021/05/04_a_13581998.shtml?updated
27. TIMOFEI, S. Obiectul infracțiunilor în domeniul concurenței. În: *"Studia Universitatis"*, nr. 3(33), 2010, pp. 220-235. ISSN 1857-2081. [citat 24.07.2024]. Disponibil: <https://social.studiamsu.md/wp-content/uploads/2010/01/27.-p.220-235.pdf>
28. *Rolul Consiliului Concurenței*. Consiliul Concurenței. [citat 25.07.2024]. Disponibil: <https://www.competition.md/tabview.php?l=ro&idc=24&t=/Despre-noi/Descrierea-Consiliului-Concurenței>
29. *Administrația publică și guvernarea. Strategii și politici UE*. Comisia Europeană. [citat 25.07.2024]. Disponibil: https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance_ro

30. "Principiile constituționale fundamentale" și cercetarea juridică: despre știință, prudență și tehnică în drept. Societatea de Științe Juridice. [citat: 25.07.2024]. Disponibil: <https://www.juridice.ro/essentials/7799/principiile-constitutionale-fundamentale-si-cercetarea-juridica-despre-stiinta-prudenta-si-tehnica-in-drept>
31. *Constituția Republicii Moldova: comentariu* / coord. K. Sollfrank. Chișinău: Arc, 2012. 576 p. ISBN 978-9975-61-700-0
32. *Premise istorice*. Curtea Constituțională a RM. [citat: 25.07.2024]. Disponibil: <https://www.constcourt.md/pageview.php?idc=11&l=ro>
33. GUCEAC, I. *Curs elementar de drept constitutional*. vol. I , Ministerul Afacerilor Interne, Academia de Poliție „Ștefan cel Mare”, Chișinău: Reclama, 2001, 154 p. ISBN 9975-930-26-3
34. Codul Civil al R.S.S.M., aprobat de Sovietul Suprem al R.S.S.M la 26.12.1964. In: *Veștile Sovietului Suprem al R.S.S.M*, 1964, nr. 36 (abrogat). [citat: 05.08.2024]. Disponibil: https://www.law-moldova.com/laws/rom/grajdanskii_kodex_ro.txt
35. MIHALACHI, Iu. *Perfecționarea cadrului de reglementare a activității de întreprinzător din transportul rutier de pasageri*: tz. dr. hab. în drept. Chișinău 2018, p. 19.
36. Codul penal al R.S.S.M., aprobat de Sovietul Suprem al R.S.S.M la 24.03.196. In: *Veștile Siviului Suprem al R.S.S.M*, 1961, nr. 42 din 24.04.1931 (abrogat). [citat: 05.08.2024]. Disponibil: <https://www.ulpmr.ru/ul/show/6ri7GpP7K2Xv7nzTk8LHOHOug1uct7H7c6CU=>
37. *Memorandumul Economic de țară – Republica Moldova. Reanimarea dinamismului economic. Practici globale pentru macroeconomie și administrare fi* Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare / Banca Mondială. [citat: 27.07.2024]. Disponibil: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/908011564997407972/pdf/Moldova-Rekindling-Economic-Dynamism.pdf>
38. *Moldova's security and defence sector legislation*. Geneva Center for Security Sector Governance. [citat: 27.07.2024]. Disponibil: <https://www.dcaf.ch/index.php/moldovas-security-and-defence-sector-legislation>
39. *Moldova – prezentare generală*. World Bank Group. [citat: 27.07.2024]. Disponibil: <https://www.worldbank.org/ro/country/moldova/overview>.
40. *Raport de stare a țării. Economia Moldovei în contextual integrării europene*. Centrul Analitic Independent "Expert-Grup". [citat: 27.07.2024]. Disponibil: <https://library.fes.de/pdf-fi>
41. *Breaking Down Barriers to Entry in Market Competition*. Faster Capital. [citat: 27.07.2024]. Disponibil: <https://fastercapital.com/content/Breaking-Down-Barriers-to-Entry-in-Market-Competition.html#Understanding-the-Concept-of-Barriers-to-Entry>
42. *Barriers to Entry in marketing strategy*. Intuit Mailchimp. [citat: 27.07.2024]. Disponibil: <https://mailchimp.com/marketing-glossary/barriers-to-entry/>
43. *Imperfections and Distortions Defi International Trade: Theory and Policy. V. 1.0* [citat: 27.07.2024]. Disponibil: https://saylordotorg.github.io/text_international-trade-theory-and-policy/s12-02-imperfections-and-distortions-.html
44. *Să înțelegem politicile Uniunii Europene: Concurență*. Comisia Europeană. [citat: 27.07.2024]. Disponibil: https://publications.europa.eu/resource/cellar/8200c251-aa42-11e6-aab7-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1
45. *Planul Național de Dezvoltare pentru anii 2024-2026*. Guvernul Republicii Moldova. [citat: 27.07.2024]. Disponibil: <https://gov.md/sites/default/fi>

CONSTITUȚIONALIZAREA DREPTULUI LA APĂ POTABILĂ DE CALITATE

CONSTITUTIONALIZATION OF THE RIGHT TO QUALITY DRINKING WATER

Ion GUCEAC,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0002-9497-4628, e-mail: guceacion@gmail.com

Valeria GOJAN,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0009-0005-2707-5269, e-mail: gojanvaleria@mail.ru

Abstract. Today, society faces challenges caused by pollution and environmental degradation, challenges that affect our right to a decent living and a prosperous life. In the framework of this research, we propose to determine the importance of the constitutionalization of the right to quality drinking water, highlighting the aspects in which the Republic of Moldova has some deficiencies today. Water, the source of life, appears today at the center of the debate on the international agenda. Even the constitutionalists in our country tried to highlight the importance of this subject, coming up with the proposal to enshrine a new right in the Constitution. Analyzing the reports provided by different authorities that provide supervision in the respective field, we notice that we are faced with the low degree of supply of the population with safe drinking water and the unsatisfactory quality of the water. Although the National Program for the implementation of the Protocol on Water and Health in the Republic of Moldova for the years 2016-2025 tried to improve the situation, the problem remains current, increasing the volume of water procured in bottled form.

Keywords: *Constitution, health, water, water quality, fundamental right, the right to quality drinking water.*

• **Introducere**

Protecția juridică a drepturilor omului a evoluat de-a lungul timpului, pe măsură ce societatea a început să contureze noi valori, priorități și tendințe care au modificat modul în care era abordată poziția ființei umane în cadrul unei formațiuni social-politice. Omul își începe și continuă viața alături de

drepturile sale imprescriptibile, care au fost afirmate, consacrate și garantate prin izvoare de drept, astfel încât persoana să fie protejată de orice formă de intoleranță etnică, religioasă sau politică.

Aflându-ne într-o continuă evoluție, este esențial ca progresele noastre să vizeze o lume în care fiecare individ să aibă dreptul la o viață decentă, iar acest drept să meargă mână în mână cu dreptul la apă potabilă de calitate. Scopul cercetării noastre constă în fundamentarea ideii de a aduce schimbări în Constituția Republicii Moldova prin consacrarea unui nou drept, având în vedere necesitatea acestuia, generată de problemele cu care se confruntă țara noastră în domeniul apei și al sanitației. În acest context, am stabilit următoarele obiective: evidențierea rolului apei pentru sănătatea umană, includerea dreptului la apă pe agenda internațională, efortul constituționaliștilor autohtoni pentru consacrarea acestui drept în Legea Fundamentală, evaluarea calității apei în diverse regiuni ale țării, analiza accesibilității populației la surse sigure de apă potabilă și consumul de apă îmbuteliată, examinarea implementării Protocolului privind Apa și Sănătatea în Republica Moldova pentru perioada 2016-2025 [1], identificarea statelor-pionier în constituționalizarea dreptului la apă și propunerea măsurilor necesare pentru înlăturarea deficiențelor cu care ne confruntăm. Astfel, în atenția unui stat care răspunde doleanțelor cetățenilor, ar trebui să se contureze necesitatea unor schimbări care să garanteze o viață demnă pentru toți.

• **Rezultate obținute și discuții**

Doctrina dreptului constituțional recunoaște diverse clasificări ale drepturilor fundamentale, care au evoluat și au fost consacrate juridic de-a lungul timpului. Astfel, acestea au fost împărțite în patru generații, în funcție de apariția lor istorică și de un criteriu cronologic. În prezent, o deosebită atenție se acordă celei de-a patra generații de drepturi, care includ noi drepturi ce vizează evidențierea calităților și necesităților fundamentale ale omului, precum dreptul la libera dezvoltare a personalității, dreptul de a trăi în demnitate, dreptul la prosperitate și dreptul la o viață împlinită, [2, p.148] toate reflectând o înțelegere mai profundă a nevoilor umane într-o societate contemporană în continuă schimbare.

Interesul manifestat pentru această categorie de drepturi este determinat de mai mulți factori. Schimbările climatice și poluarea mediului au generat o serie de noi probleme legate de dreptul la viață, una dintre cele mai dureroase fiind legată de calitatea nesatisfăcătoare a apei potabile. La fel ca aerul, apa este un factor primordial pentru menținerea vieții pe pământ. Accesul la apă sigură și la sanitație sunt inseparabile, întrucât ambele sunt esențiale pentru o viață în demnitate, iar lipsa uneia dintre ele duce la agravarea celeilalte. Multe

dintre drepturile fundamentale ale omului nu pot fi realizate fără acces la apă, precum dreptul la un standard adecvat de viață și dreptul la sănătate.

Existența vieții pe Pământ este strâns legată de apă, care, datorită însușirilor sale fizice și chimice, devine un factor esențial în desfășurarea multor procese biochimice, fiziologice și ecologice. Niciun organism viu de pe planeta noastră nu poate exista fără apă. Conținutul apei în organismul uman reprezintă aproximativ 70%, iar în diferite părți ale corpului, apa constituie: oase – 22%, creier – 75%, mușchi – 75%, sânge – 83% [3, pp.14-18]. Viața omului este de neconceput fără apă, aceasta fiind cea mai prețioasă sursă naturală pentru oameni. Zilnic, un adult pierde aproximativ 2-2,5 litri de apă, care sunt eliminați prin rinichi, prin piele și prin plămâni (prin aerul expirat). Este esențial ca organismul să restituie aceste pierderi de apă. În caz contrar, vor apărea dereglări serioase ale funcțiilor vitale. Pentru om, lipsa de apă este chiar mai periculoasă decât foamea, deoarece fără alimente poate supraviețui mai mult de o lună (până la 45 de zile), iar fără apă doar câteva zile. Necesarul fiziologic de apă este considerat cea cantitate minimă necesară pentru a menține echilibrul normal al metabolismului mineral [4, p.14], medicii recomandând consumul zilnic a 2,5-3 litri de apă pentru a asigura o hidratare adecvată.

Printre beneficiile apei potabile consumate se numără reglarea temperaturii corpului în timpul expunerii la temperaturi ridicate sau în timpul activităților fizice intense. De asemenea, apa contribuie la procesul de digestie, prevenind potențialele tulburări gastrointestinale și facilitând absorbția corectă a vitaminelor, mineralelor și nutrienților din alimentele consumate. Hidratarea adecvată asigură o circulație sanguină optimă, favorizând transportul substanțelor necesare către mușchi și organe. Consumul suficient de apă reduce semnificativ riscul unor complicații cauzate de deshidratare, cum ar fi edemul cerebral (accidentul vascular cerebral), convulsiile sau insuficiența renală. Un alt beneficiu mai puțin cunoscut al apei este menținerea sănătății articulare. Un aport corespunzător de lichide contribuie la consolidarea și flexibilitatea încheieturilor. În plus, apa are un efect energizant și crește rezistența organismului în fața stresului [5].

Apa este o comoară prețioasă, un dar al naturii pe care trebuie să îl prețuim și să îl protejăm. Asigurarea accesului universal la apă potabilă de calitate reprezintă o responsabilitate comună a întregii comunități internaționale. Implementarea unor politici eficiente de gestionare a resurselor de apă, realizarea de investiții în infrastructura necesară și educația privind conservarea apei sunt elemente esențiale pentru a garanta acest drept fundamental, asigurând astfel un viitor sustenabil pentru toate comunitățile.

Apa a devenit un subiect esențial pe agenda internațională, având în vedere că, la nivel global, aproximativ 884 milioane de oameni nu au acces la

surse de apă potabilă de calitate. În plus, reducerea numărului de persoane fără acces la apă și sanitație reprezintă o țintă a „Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului” (ODM) ale Națiunilor Unite. Începutul secolului XXI a fost marcat de recunoașterea accesului la apă ca un drept fundamental al omului de către Organizația Națiunilor Unite, care, împreună cu guvernele naționale, a stabilit obiective ambițioase pentru creșterea accesului la serviciile de apă potabilă. Astfel, în cadrul Sesiunii a 64-a a Adunării Generale a Națiunilor Unite, din 28 iulie 2010, a fost adoptată o rezoluție cu caracter consultativ prin care, pentru prima dată, apa curată și salubritatea au fost declarate un drept fundamental al omului, esențial pentru realizarea deplină a dreptului la viață și a tuturor drepturilor omului. În urma votului, 122 de state au decis să acorde dreptului la apă statutul de drept fundamental.[6] Cu toate acestea, a fost exprimată nedumerirea față de abținerea Republicii Moldova de la votul favorabil, în ciuda accentului pus de doctrinarii din țara noastră asupra importanței acestui subiect. Astfel, în anul 2010, în articolul „Dreptul la apă – un nou drept fundamental al omului” publicat în Revista de Știință, Inovare, Cultură și Artă „Akademos”, recomandam modificarea Constituției Republicii Moldova prin completarea articolului 37 „Dreptul la un mediu înconjurător sănătos” cu un alineat suplimentar care să aibă următorul conținut: „Orice persoană are dreptul la aprovizionare corespunzătoare cu apă de calitate și în cantitatea necesară” [7, p.45]. În același timp, Rezoluția Consiliului Drepturilor Omului din octombrie 2010 nu doar că prevedea temeiul juridic pentru dreptul la apă și sanitație, dar și recunoștea că acest drept este indisolubil legat de dreptul la cel mai înalt standard de sănătate fizică și mentală, precum și de dreptul la viață și demnitate umană, ambele prevăzute în Pactul Internațional cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale.

Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (art. 2 alin. (1)) prevede că statele au obligația de „realizare progresivă” a drepturilor omului, ceea ce înseamnă că comunitatea internațională trebuie să adopte măsuri, utilizând toate resursele disponibile, pentru implementarea drepturilor cuprinse în Pact [8]. Acest proces poate varia în funcție de timpul și resursele disponibile, dar eforturile trebuie să fie constante și continue. Astfel, un drept devine efectiv atunci când este aplicat prin mijloace garantate de autoritățile statale. În misiunea oricărui stat de drept se include asigurarea cetățeanului cu condiții favorabile care să îi sprijine bunăstarea și sănătatea. Printre aceste instrumente juridice, astăzi, în agenda unui stat contemporan, trebuie să fie inclusă și misiunea de a garanta dreptul la apă potabilă numită și sanogenă.

Apa este unul dintre factorii principali ai mediului și joacă un rol esențial în menținerea sănătății populației. Cu toate acestea, în Republica Moldova,

calitatea apei potabile și accesul la aceasta rămân unele dintre cele mai importante probleme de sănătate publică. Calitatea scăzută a apei potabile din țară contribuie semnificativ la un grad ridicat de îmbolnăvire a populației, iar sistemele de purificare existente nu sunt conforme cu cerințele actuale. Aprovizionarea cu apă potabilă reprezintă o problemă acută în Republica Moldova, deoarece sursele de apă sunt distribuite inegal pe teritoriul țării, iar în multe cazuri, calitatea apei nu respectă standardele naționale stabilite.

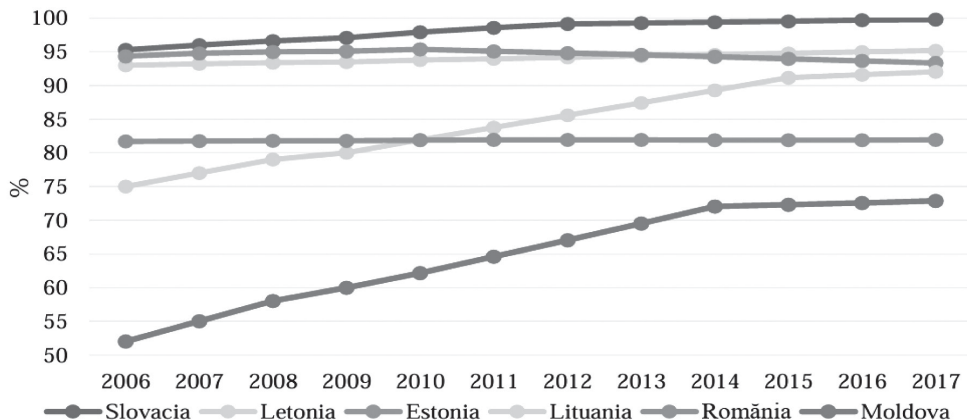
Concomitent, este important de menționat că atât dezvoltarea economică, cât și sănătatea populației din Republica Moldova depind în mare măsură de creșterea constantă a deficitului resurselor acvatice. În ceea ce privește cantitatea de resurse acvatice calculate pe cap de locuitor, Moldova se află printre ultimele țări din Europa. Aprovizionarea cu apă potabilă în localitățile urbane este asigurată într-o proporție de 82% prin sisteme centralizate și 18% din fântâni. În schimb, aproximativ 90-95% din populația rurală se alimentează exclusiv cu apă din fântâni, aceasta fiind sursa unică de apă, iar doar 5-10% din populație beneficiază de apă provenită din rețele de apeducte, deși 18% dintre localitățile rurale sunt conectate la acestea. În prezent, aproximativ 67% din apeductele existente în localitățile rurale sunt într-o stare nesatisfăcătoare și nu îndeplinesc standardele igienice corespunzătoare.

În același timp, se subliniază faptul că sistemele de purificare din Republica Moldova sunt exploatate de mai bine de 25-30 de ani, fără a fi modernizate sau reconstruite, și nu îndeplinesc cerințele actuale nici în ceea ce privește tehnologiile de tratare a apei. În orașele de pe Nistru și Prut nu există stații de tratare care să funcționeze la parametri normali, iar datorită eficienței reduse a stațiilor de purificare a apelor uzate, cantitatea de poluanți rămâne peste limita admisă. Aproape 60% din populația Republicii Moldova depinde de sistemul decentralizat de aprovizionare cu apă (fântâni, izvoare), iar majoritatea acestor surse sunt ape freatiche. În ultima perioadă, se pune un accent tot mai mare pe exploatarea pânzelor de apă de profunzime (arteziene), iar pe piața locală au apărut diverse companii care furnizează apă îmbuteliată. Sursele principale pentru alimentarea centralizată cu apă potabilă sunt râurile Nistru (56%), Prut (16%) și alte surse de apă de suprafață (8%). Astfel, cantitatea insuficientă de apă contribuie la menținerea unui mediu insalubru, deficiențelor de igienă personală, igienei locuințelor și a localităților, ceea ce, la rândul său, favorizează răspândirea unor boli de piele și afecțiuni digestive, cum ar fi dizenteria și hepatita endemică.

Una dintre cauzele majore ale creșterii cererii de apă este reducerea cantității de precipitații și necesitatea construcției și utilizării sistemelor de irigare în agricultură. Analiza aprovizionării populației cu apă potabilă a relevat că procentul populației cu acces la surse îmbunătățite de apă potabilă în Republica

Moldova este semnificativ mai mic comparativ cu alte state. De exemplu, în anul 2017, aproximativ 73% din populația Moldovei beneficia de apă potabilă de calitate, în timp ce în Slovacia acest procent depășește 90%. Aceste date sunt ilustrate în figura 1, evidențiind diferențele semnificative în accesul la apă potabilă între diferite țări.

Figura 1. Dinamica cotei populației cu acces la surse îmbunătățite de apă [9]



În Republica Moldova, unul dintre documentele semnificative pentru implementarea politicilor în domeniul apei și canalizării a fost Hotărârea Guvernului Nr. 1083 din 08.11.2018, privind proiectul de lege pentru aprobarea Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2030” (SND 2030). Obiectivul principal al acestei strategii era asigurarea accesului universal la apă potabilă și servicii de canalizare. Conform scenariului de bază, se preconiza ca, până în 2030, procentul populației cu acces la apă din surse sigure să ajungă la 91,8%, iar cel al persoanelor cu acces la servicii de sanitație îmbunătățite să fie de 81,4%. Din păcate, acest proiect a fost retras din Parlament, iar Hotărârea Guvernului a fost abrogată în 2019, ceea ce a dus la stagnarea unor inițiative esențiale pentru îmbunătățirea accesului la apă și condițiile de sanitație în țară.

În ultimii ani, odată cu aprobarea Programului Național pentru implementarea Protocolului privind Apa și Sănătatea în Republica Moldova pentru perioada 2016-2025 [1], au fost întreprinse mai multe acțiuni pentru îmbunătățirea calității apei și a accesului la infrastructura de alimentare cu apă. În scopul alinierii la acquis-ul comunitar în toate domeniile reglementate de Protocol, Republica Moldova trebuia să implementeze Programul în două etape.

Etapa I, care se întinde pe perioada 2016-2020, a avut ca scop dezvoltarea unui cadru normativ adecvat, reformarea managementului operațional al sistemelor de apă și sanitație, precum și consolidarea capacităților operatorilor pentru implementarea proiectelor de infrastructură. În această etapă, s-a acordat o atenție deosebită dezvoltării capacităților tuturor partenerilor implicați în realizarea indicatorilor-țintă, întărirea capacităților de monitorizare a calității apei și protecția sănătății în legătură cu calitatea apei și sanitației.

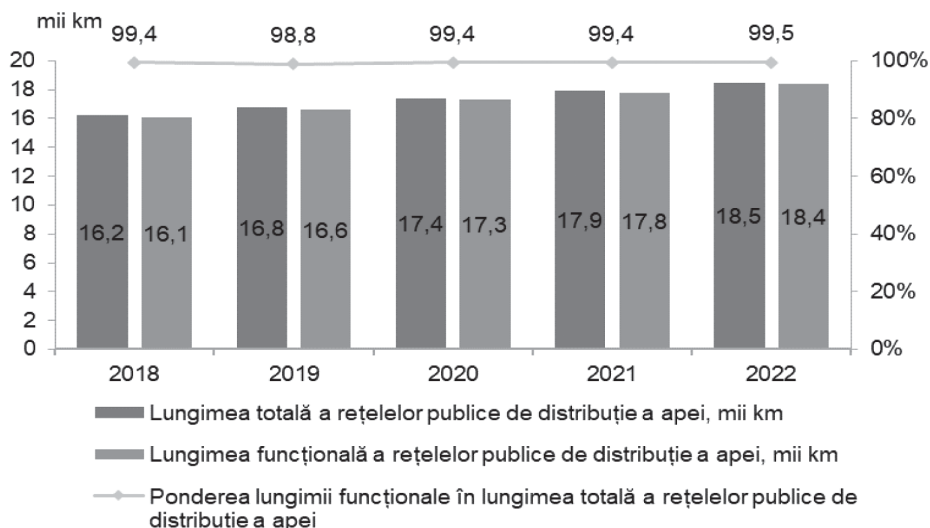
Etapa a II-a, care acoperă perioada 2021-2025, se concentrează pe continuarea implementării acțiunilor inițiate în prima etapă și pe asigurarea unui acces echitabil la apă potabilă pentru toate categoriile de populație. În această fază, se va pune un accent deosebit pe implementarea directivelor europene referitoare la domeniul apelor, care vor contribui la atingerea țăintelor planificate [10].

Pentru început, cadrul normativ național a fost perfecționat, iar în acest sens a fost aprobat Regulamentul sanitar privind sistemele mici de alimentare cu apă potabilă prin Hotărârea Guvernului nr. 1466/2016 [11]. De asemenea, prin ordinul comun al miniștrilor sănătății și mediului nr. 609/65 din 21.07.2017 a fost adoptat Ghidul Național pentru elaborarea planurilor de siguranță a apei potabile [12]. În plus, prin Ordinul Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM) nr. 128 din 25.06.2020 au fost aprobate „Instrucțiuni privind elaborarea secțiunii specializate „Apă și Sanitație” a Planului de Amenajare a Teritoriului Național” [13].

Totodată, Parlamentul a aprobat Legea nr. 282/2019 privind calitatea apei potabile, care a intrat în vigoare la 03.01.2021 [14]. Chiar și Legea nr. 303/2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare a fost modificată [15]. Cu toate acestea, în ciuda realizărilor obținute, indicii privind asigurarea populației cu apă sigură de calitate rămân semnificativ sub mediile înregistrate în alte țări europene.

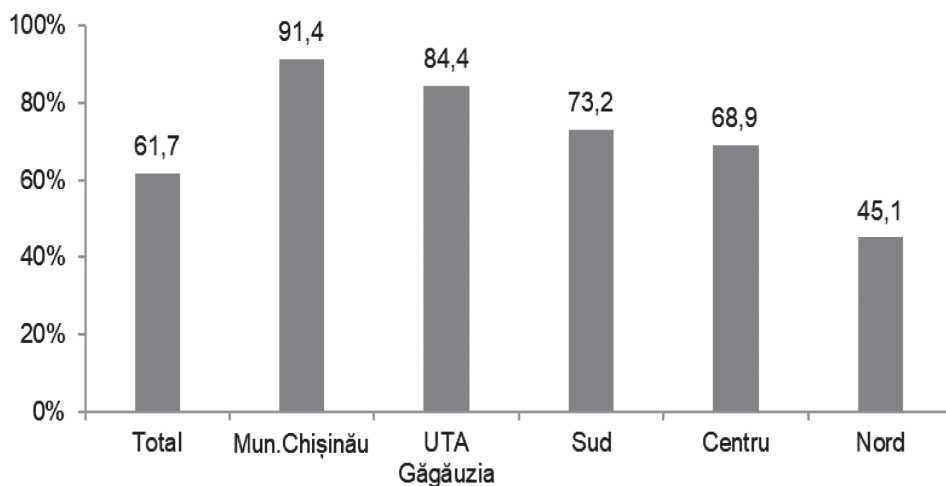
Astfel, în ultimii ani, s-a înregistrat o creștere semnificativă a numărului de persoane conectate la serviciile de alimentare cu apă, cu aproximativ 259,0 mii de consumatori [16, p.187]. Conform datelor furnizate de Biroul Național de Statistică și prezentate în figura 2, lungimea rețelelor publice de distribuție a apei a crescut considerabil între 2018 și 2022, ajungând de la 16,2 mii de kilometri la 18,5 mii de kilometri.

Figura 2. Lungimea rețelelor publice de distribuție a apei ale sistemelor date în exploatare, 2018-2022 [17]



Totuși, statisticile din fișă confirmă că numărul localităților cu acces la sistemele publice de alimentare cu apă este destul de mic în regiunea de nord (45,1%), comparativ cu regiunile centru (68,9%) și sud (73,2%). Deși construcția sistemelor de alimentare cu apă înregistrează un trend ascendent, această evoluție nu este susținută în mod corespunzător de dezvoltarea sistemelor de canalizare. Astfel, nu toate sistemele de alimentare cu apă sunt construite în paralel cu cele de canalizare și epurare a apelor reziduale, ceea ce crește riscul de poluare a mediului, în special a solului și a apelor de suprafață și freatice.

Figura 3. Pondere localităților cu acces la sistemele publice de alimentare cu apă, pe regiuni de dezvoltare, în anul 2022 [17]



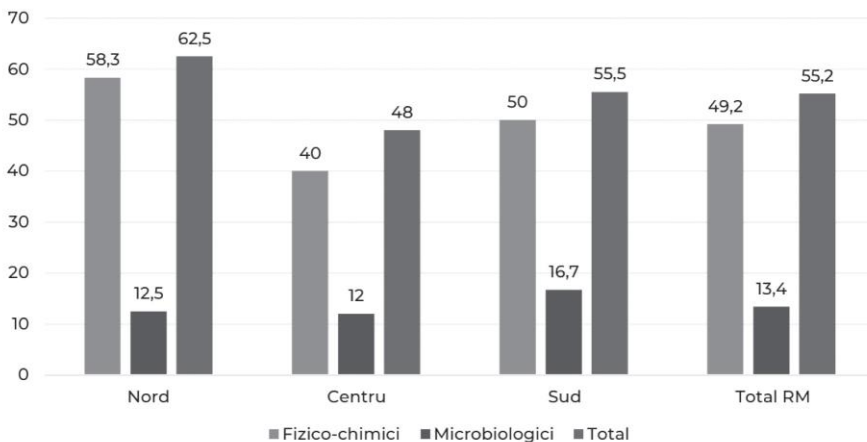
Deci, garantarea dreptului la apă potabilă presupune o serie de măsuri orientate spre asigurarea accesului fizic la sursele primare pentru fiecare gospodărie, instituție de învățământ și loc de muncă. De asemenea, accesibilitatea include oferirea serviciilor necesare la un preț corespunzător, care să fie suportabil pentru orice categorie de populație, fără discriminări. Totuși, Biroul Național de Statistică înregistrează constant o creștere a costurilor la serviciile de alimentare cu apă și canalizare, inclusiv în decursul anului anterior, 2023. Aceasta poate reprezenta o provocare pentru accesibilitatea acestui drept fundamental pentru toate segmentele de populație.

În Republica Moldova, aprovizionarea cu apă rămâne în continuare o problemă gravă, deoarece sursele de apă sunt distribuite neuniform, iar calitatea acestora deseori nu corespunde standardelor necesare. În contextul asigurării populației cu apă de calitate, este esențial să se garanteze respectarea standardului calității apei potabile și să se îmbunătățească treptat calitatea acesteia atât în localitățile urbane, cât și în cele rurale. Componenta apei potabile este reglementată prin norme sanitaro-igienice, având ca obiectiv protecția sănătății împotriva efectelor negative cauzate de orice tip de poluare. Factorii care influențează calitatea apelor naturale (freatice și de suprafață) includ apele meteorice cu aport de gaze atmosferice (H₂S, NO_x, SO₂), substanțe minerale și organice dizolvate din roci și sol, infiltrarea poluanților toxici din gestionarea incorectă a deșeurilor lichide și solide, insalubritatea localităților, încălcarea regulilor de protecție a surselor de apă și activitățile agricole. Aceste elemente contribuie la deteriorarea calității apei, ceea ce impune măsuri urgente și eficiente de protecție și gestionare a resurselor de apă.

Neconformitatea parametrilor chimici și microbiologici ai apei se referă la depășirea limitelor admise pentru anumite substanțe sau microorganisme din apa potabilă. Această depășire poate indica o contaminare a apei și reprezintă un risc semnificativ pentru sănătatea umană. Verificarea stării obiectivelor de alimentare cu apă din anul 2018 a arătat că, din toate probele examinate din apeductele comunale urbane alimentate din surse subterane, 47,23% nu corespundeau normelor sanitare la parametrii chimici, iar 18,05% nu respectau normele igienice la parametrii microbiologici. În cazul apeductelor comunale rurale, 59,71% din probe au arătat că apa nu corespunde normelor la parametrii chimici, iar 26,11% nu corespundea celor microbiologici. Astfel, procentul probelor neconforme la parametrii microbiologici în apa din apeductele rurale, în perioada 2018-2020, a crescut de la 26,0% la 37,0%, iar în apa din apeductele urbane alimentate din sursele subterane, a crescut de la 5,0% la 32,1%. Aceste date subliniază necesitatea unor măsuri urgente pentru îmbunătățirea calității apei potabile și pentru protejarea sănătății populației.

De asemenea, în figura 4 putem observa că acești parametri sunt depășiți și neconformi standardelor stabilite, în special în zona de nord a țării (62,5%), în regiunea centrală (48%) și în sud (55,5%) [17]. Acești indicatori ar putea avea un impact indirect asupra calității apei, influențând aspectul, gustul sau mirosul acesteia, ceea ce poate afecta acceptabilitatea apei potabile pentru consumul uman și, implicit, sănătatea populației.

Figura 4. Ponderea neconformității apei potabile din aductele urbane ale Republicii Moldova (%) [18]



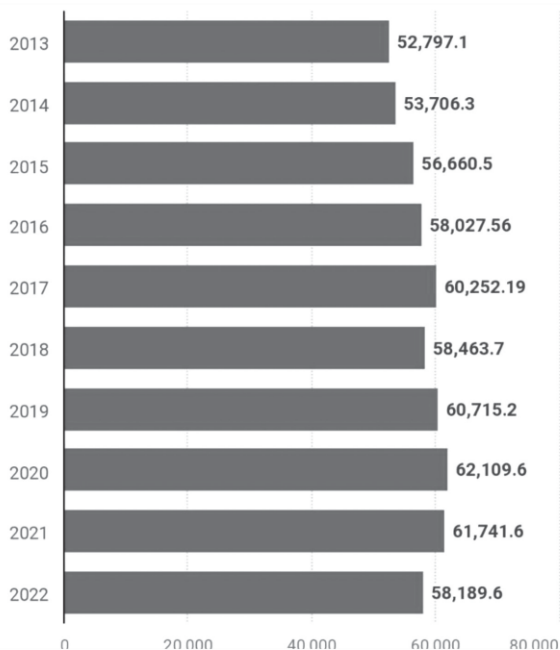
Utilizarea apei neconforme în scopuri potabile implică riscuri semnificative pentru sănătatea populației, prin creșterea incidenței și prevalenței atât a bolilor infecțioase de etiologie hidrică, cât și a maladiilor neinfecțioase, care în ultimii ani au prezentat o tendință de creștere. Diverse afecțiuni netransmisibile sunt astăzi considerate a fi determinate sau favorizate de compoziția chimică a apei, cum ar fi gușa endemică, caria dentară, fluoroza endemică, afecțiunile cardiovasculare și intoxicațiile cu plumb sau cadmiu. Potrivit cercetărilor științifice, calitatea scăzută a apei contribuie la până la 20% din cazurile de boli hepatice, 25% din maladiile gastrointestinale și este un factor major în apariția fluorozelor dentare.

După cum am menționat supra, în scopul diminuării riscurilor pentru sănătate legate de calitatea apei în Republica Moldova, la finele anului 2019, a fost aprobată Legea privind calitatea apei potabile. Conform articolului 7 din această lege, producătorii de apă potabilă și operatorii sunt responsabili pentru asigurarea conformității cu parametrii de calitate. Agenția Națională pentru Sănătate Publică se ocupă de monitorizarea și auditul calității apei potabile pe întreaga cale de producție – de la extracție, tratare, înmagazinare și distribuire, până la

verifi calității apei îmbuteliate înainte de plasarea pe piață. Aceste măsuri sunt menite să asigure conformitatea apei distribuite consumatorilor cu cerințele de calitate și să prevină riscurile pentru sănătatea publică. Sursele de apă potabilă sunt verifi de către subdiviziunile teritoriale ale Agenției Naționale pentru Sănătate Publică la un interval de 3 ani, pentru parametrii chimici, și anual, pentru cei microbiologici, prin prelevarea probelor de apă și realizarea analizelor de laborator. Prin ridicarea cerințelor privind calitatea apei potabile la nivel de lege și implementarea planurilor de siguranță a apei, se preconizează îmbunătățirea calității apei și o protecție mai eficientă a sănătății populației.

Gradul sporit de poluare a apei potabile determină un număr mare de locuitori să o procure sub formă îmbuteliată. Datele din figura 5 confirmă creșterea ratei de consum a apei îmbuteliate în rândul statelor Uniunii Europene în perioada 2013-2022. În Republica Moldova, ca exemplu, veniturile anuale ale producătorului local de ape îmbuteliate, S.R.L. Rusnac-Moldaqua, au crescut cu 32% între 2018 și 2022. Cu toate acestea, foarte puțini dintre consumatori sunt conștienți de pericolele ascunse ale apei din sticlele de plastic. Cercetările efectuate de medici indică faptul că microparticulele de plastic din apa îmbuteliată pot avea efecte grave asupra sănătății, provocând apariția cancerului, migrenelor, obezității, infertilității și diabetului.

Figura 5. Consumul anual de apă îmbuteliată în Uniunea Europeană, 2013-2022 (în milioane de litri) [19]



Actualmente, aprovizionarea populației cu apă potabilă și în cantități suficiente reprezintă una dintre direcțiile prioritare ale politicii statului în domeniul sănătății, în relație cu mediul, și în crearea infrastructurii adecvate, inclusiv prin asigurarea cu sisteme centralizate de aprovizionare cu apă, tehnologii de tratare a apei potabile și epurare a apelor uzate. Astăzi, satele și orașele Republicii Moldova merită să fie salubrizate, amenajate și să beneficieze de servicii de calitate în toate domeniile. De calitatea serviciilor prestate depinde nu doar sănătatea și bunăstarea populației, ci și protecția mediului înconjurător.

Drepturile fundamentale ale omului sunt indisolubil legate de activitatea statului și capătă sens doar în cadrul unei societăți organizate sub autoritatea unui stat, ale cărui autorități își stabilesc direcțiile de acțiune pentru crearea unui nivel de viață decent și pentru satisfacerea nevoilor cetățenilor săi. În acest context, statul are o îndatorire semnificativă de a garanta dreptul la viață și sănătate, iar aceste acțiuni trebuie să fie strâns corelate cu asigurarea dreptului la apă potabilă de calitate.

Una dintre sarcinile fundamentale ale statului este asigurarea bunăstării generale a cetățenilor. Astfel, Art. 47 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova prevede că „Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea”. [20] De asemenea, Art. 37 din Constituție garantează „dreptul la un mediu înconjurător nepriemjdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive”. În acest context, statul are datoria de a proteja sănătatea și demnitatea cetățenilor prin garantarea accesului la surse de apă potabilă de calitate. Astfel, este necesar ca dreptul la apă să fie recunoscut și consacrat explicit în cadrul constituțional, ca un drept esențial pentru viață și sănătate.

Constituționalizarea dreptului la apă potabilă nu reprezintă o noutate pe continentul european. În noiembrie 2016, Slovenia a devenit prima țară din Uniunea Europeană care a introdus dreptul la apă potabilă în propria Lege Fundamentală. Amendamentul introdus în articolul 70 din Constituție a avut ca scop protejarea resurselor acvatice ale țării, interzicând comercializarea acestora și fiind susținut cu votul a 64 de deputați. Prim-ministrul Miro Cerar a descris apa ca fiind „aurul lichid al secolului XXI”. [21] Astfel, Slovenia a devenit un pionier printre țările Uniunii Europene, alăturându-se altor state din comunitatea internațională care au garantat acest drept, precum Columbia, Ecuador și India. Aceste exemple subliniază importanța accesului la apă potabilă de calitate, care reprezintă o condiție esențială pentru o viață sănătoasă și demnă, într-un context de evoluție a societății.

Acest pas remarcabil ar deveni o garanție a responsabilității autorităților publice și un instrument juridic prețios în promovarea accesibilității și

aprovizionării corespunzătoare cu apă. De asemenea, ridicarea la rang constituțional a dreptului la apă ar genera o responsabilitate mai mare din partea consumatorilor. Apa este o resursă naturală prețioasă, vulnerabilă la poluare și exploatare excesivă, iar consacrarea acestui drept în Constituție ar întări eforturile de protecție a resurselor de apă și de promovare a utilizării durabile a acestora. Cunoscând importanța apei și problemele cu care ne confruntăm în ultimii ani, printre obiectivele prioritare am putea menționa: elaborarea și implementarea măsurilor de protecție a surselor de apă, în strictă conformitate cu cerințele legislației în vigoare de către toți utilizatorii de resurse acvatice; reconstruirea sistemelor existente și construirea noilor rețele de colectare și epurare a apelor uzate; și dezvoltarea capacităților instituționale raionale în ceea ce privește supravegherea calității apei.

• Concluzii

Apa, elementul primordial al vieții, ”elixirul” care ne definește existența este o condiție vitală, iar utilizarea ei presupune o gestionare eficientă și echilibrată a resurselor naturale, fundamentând dreptul la apă nu doar la nivel de act legislativ. În obiectivele unui stat care monitorizează și răspunde nevoilor cetățenilor săi, apare necesitatea consacrării dreptului la apă în dispozițiile Legii Fundamentale, demonstrând astfel importanța alinierii la standardele internaționale. În cele din urmă, constituționalizarea dreptului la apă potabilă de calitate reprezintă o necesitate pentru o viață decentă, o declarație solemnă a valorilor țării și a angajamentului său de a proteja resursele naturale și de a promova o dezvoltare durabilă.

• Referințe bibliografice:

1. Hotărârea Guvernului nr. 1063/2016 cu privire la aprobarea Programului Național pentru implementarea Protocolului privind Apa și Sănătatea în Republica Moldova pentru anii 2016-2025. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 314.
2. GUCEAC, I. *Tratat elementar de drept constituțional*, vol. 2. Chișinău: ÎS FEP „Tipografia centrală”, 2022. 574 p. ISBN 978-5-88554-060-5.
3. LUPEI-PRODAN, M. Impactul apei potabile asupra sănătății populației. In: *Studia Universitatis Moldaviae* (Seria Științe Reale și ale Naturii), 2007, nr. 7, pp. 14-18. ISSN 1814-3237.
4. FRIPTULEAC, G. *Igiena mediului*, vol. 1. Chișinău: CEP Medicina, 2012. 242 p. ISBN 978-9975-4333-4-1.
5. Cele 10 beneficii ale apei pentru sanătate. Disponibil: https://m.sfatulmedicului.ro/Educatie-pentru-sanatate/cele-10-beneficii-ale-apei-pentru-sanatate_13123/ [Accesat la 02.08.2024].

6. Dreptul universal al omului la apă. [citât 12.07.2024] Disponibil: <https://www.dw.com/ro/dreptul-universal-al-omului-la-ap%C4%83/a-5847316#:~:text=Adunarea%20General%C4%83%20a%20votat%20miercuri,din%20creierul%20uman%20sunt%20ap%C4%83>.
7. GUCEAC, I. *Dreptul la apă – un nou drept fundamental al omului*. În: *Revista de Știință, Inovare, Cultură și Artă „Akademos”*, 2010, nr.3 (18), pp. 39-45. ISSN 1857-0461.
8. Pactul internațional nr. 19 din 16.12.1966 cu privire la drepturile economice, sociale și culturale. În: *Tratate Internaționale nr. 1* din 30.12.1998.
9. GUTIUM, T. Problemele stringente din domeniul alimentării cu apă și sanitație a Republicii Moldova și căile de ameliorare. *International Symposium: Experience. Knowledge. Contemporary Challenges. „Contemporary Economy and Society. Challenges and Solutions”*, 2020 [citât 12.07.2024] Disponibil: http://dspace.ince.md/jspui/bitstream/123456789/1331/1/Problemele_stringente_din_domeniul%20alimentarii_cu_apa.pdf
10. Programul Național privind implementarea obiectivelor stabilite în temeiul Protocolului privind Apa și Sănătatea în Republica Moldova pentru anii 2016-2025. Chișinău: Elan Poligraf, 2016. 80 p. ISBN 978-9975-3022-6-5.
11. Hotărâre Nr. 1466 din 30-12-2016 pentru aprobarea Regulamentului sanitar privind sistemele mici de alimentare cu apă potabilă. *Monitorul Oficial Nr. 60-66* din 24-02-2017
12. Ordinul Ministerului Sănătății nr. 609/65 din 21.07.2017 pentru aprobarea Ghidului Național privind Planul de Siguranță a Apei pentru sistemele de alimentare cu apă potabilă. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 421-427* din 09.03.2018.
13. Ordinul MADRM nr. 128 din 25.06.2020 cu privire la aprobarea Instrucțiunii privind elaborarea secțiunii specializate „Apă și sanitație” a Planului de Amenajare a Teritoriului Național (PATN). În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 221-225* din 28.08.2020.
14. Legea nr. 182 din 19.12.2019 privind calitatea apei potabile. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-2* din 03.01.2020.
15. Legea nr. 303 din 13.12.2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 60-65* din 14.03.2014.
16. *Supravegherea de stat a sănătății publice în Republica Moldova: (Raport național, 2020)*, sub red. GUȘTIUC V. Chișinău: Agenția Națională pentru Sănătate Publică, 2021. 187 p. ISBN 978- 9975-4027-7-4.
17. *Activitatea sistemelor publice de alimentare cu apă și de canalizare în anul 2022*. [citât 12.07.2024] Disponibil: https://statistica.gov.md/ro/activitatea-sistemelor-publice-de-alimentare-cu-apa-si-de-canalizare-in-anul-202-9780_60431.html
18. *Raport: Calitatea apei destinate consumului uman din rețele de apeducte urbane*. Chișinău: Editura Bons Offices, 2020. 31p. [citât 04.08.2024]. Disponibil: <https://www.serviciicomunale.md/sites/default/files/2020-10/ADEPT%20Calitatea%20Apei.pdf>
19. *Annual consumption of packaged water in the European Union (EU) from 2013 to 2023*. [citât 04.08.2024]. Disponibil: <https://www.statista.com/statistics/620210/annual-packaged-water-consumption-in-the-european-union/>
20. *Constituția Republicii Moldova*. 13-11-2024 în *Monitorul Oficial Nr. 466*
21. *Slovenia este prima țară din UE care a introdus dreptul omului la apă potabilă în Constituția sa*. [citât 10.08.2024]. Disponibil: <https://noi.md/md/societate/slovenia-este-prima-tara-din-ue-care-a-introdus-dreptul-omului-la-apa-potabila-in-constitutia-sa#:~:text=Slovenia>

ACCESUL LA INFORMAȚIA DE MEDIU – UN DREPT FUNDAMENTAL AL OMULUI

ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION – A FUNDAMENTAL HUMAN RIGHT

Ira SÎLI,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0009-0001-1664-0526, e-mail: irasili.usm@gmail.com

Abstract. Environmental information should be comprehensively defined as any written, visual, audio or electronic information, or which takes any other material form, relating to the state of environmental elements, factors influencing the environment, environmental measures and activities, economic study and costs – benefit applied to natural resources, the impact on human health as well as on the cultural heritage of a society. In the Republic of Moldova, access to environmental information is a fundamental human right, enshrined in art. 37 of the Constitution of the Republic of Moldova, as well as by the new Law no. 148/2023 regarding access to information of public interest. Also, the Republic of Moldova ratified the Convention on Access to Information, Justice and Public Participation in Environmental Decision-Making, signed in Aarhus, Denmark, on June 25, 1998, this essentially guarantees the right of every person to free access and the dissemination of information truthful regarding the state of the natural environment. In the context of the development of a sustainable economy, the influence of climate change as well as the interest present in society for the correspondence of legislation to EU standards, access to environmental information has become valued not only as a right, but also as a civic responsibility of each of us, environmental conditions directly influence both our health and the quality of our lives both now and in the future.

Keywords: *environmental information; the Aarhus Convention; access to information of public interest; environmental issues.*

Interesul pentru accesul la informația de mediu pe plan internațional a fost pentru prima dată abordat în Declarația Conferinței Statelor Unite asupra mediului de la Stockholm din 1972, care de facto l-a și identificat ca un principiu stabilind importanța transmiterii informației de mediu prin mijloacele de informare în masă, cu scop educativ privind necesitatea apărării și îmbunătățirii

mediului, ca să îi permită ființei umane să se dezvolte armonios. Ulterior, în 1992 prin Declarația Conferinței Națiunilor Unite privind Mediul și Dezvoltarea de la Rio de Janeiro a fost consacrat la nivel de principiu național „dreptul fiecărui individ la informația de mediu ce o dețin autoritățile publice”. Totuși, legiferarea accesului la informația de mediu și condițiile în care acest drept urmează a fi exercitat, a fost reglementat în Convenția privind accesul la informație, participarea societății la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998 [1].

Majoritatea țărilor din regiunea Europei Centrale și de Est, inclusiv Republica Moldova în 1999, au semnat sau au ratificat Convenția de la Aarhus privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului. Fapt ce a reprezentat un pas major pentru societatea contemporană în curs de tehnologizare. Convenția de la Aarhus nu doar că promovează transparența și responsabilitatea, dar și încurajează cetățenii să protejeze activ resursele naturale și mediul, astfel, a schimbat modul în care multe țări abordează protecția mediului, făcînd-o mai democratică și incluzivă. E greu de subestimat importanța Convenției de la Aarhus pentru omenire, îmbunătățind nu doar legislația, dar și conștientizarea publicului asupra problemelor de mediu.

Deși, Convenția de la Aarhus este importantă la nivel internațional, și multe țări au adaptat legislația formînd mecanisme de aplicare a prevederilor acesteia, cu toate acestea conform unui studiu [2] realizat în 2021 în Republica Moldova la mai mult de 10 ani de la ratificarea acestei Convenții – se menționează că lipsesc mecanismele realizării în practică atât a prevederilor Convenției, cît și a legislației naționale pe segmental accesul liber la informație de mediu, accesul la justiția de mediu și implicarea publicului în luarea deciziilor de mediu.

Multe probleme se reduc la existența sau lipsa practicii stabilite, pe lângă aceasta, ca să fie înțelese scopurile unor prevederi ale Convenției, cît și a posibilităților oferite de ea, ele trebuie interpretate și adaptate în corespundere cu practica internațională stabilită pentru domeniul dat, dar și în dependență de nivelul de dezvoltare a societății.

Accesul la informația de mediu în Republica Moldova este un principiu constituțional esențial, care contribuie la promovarea transparenței și responsabilității în gestionarea resurselor de mediu. Articolul 37 din Constituția Republicii Moldova subliniază importanța accesului la informația de mediu ca parte esențială a dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic. Acest principiu menționează despre obligația autorităților de a furniza informații clare și accesibile despre starea mediului, activitățile care pot afecta mediul și măsurile luate pentru protecția acestuia.

Autoritățile statului ar trebui să asigure accesul la informația de mediu în mod transparent facilitând accesul publicului la date relevante, ceea ce ar permite cetățenilor să participe în mod informat la procesul decizional privind proiectele și politicile de mediu. În aceste condiții obligația de a informa publicul ajută la responsabilizarea autorităților și a companiilor cu privire la impactul lor asupra mediului. În scopul punerii în practică a acestui principiu fundamental și constituțional autoritățile statului au reflectat conținutul lui în alte prevederi legale, cum ar fi: Legea nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului, Legea nr. 11/2017 privind evaluarea strategică de mediu, Regulamentului privind accesul publicului la informația de mediu aprobat prin HG 1467 din 30-12-2016, cât și prevederilor Regulamentului Proiect în curs de aprobare privind accesul publicului la informație, justiție și participare la adoptarea deciziilor de mediu ce transpune Directiva 2003/4/CE, și Directivei 90/313/CEE a Consiliului, cât și alte acte legislative și normative relevante.

În strict sens al cuvântului, deși reglementat constituțional, accesul liber la informația de mediu nu este un drept ecologic fundamental, dar mai degrabă face parte din drepturile ecologice adiacente, cu toate acestea fără garantarea, respectarea și protecția acestui drept nu poate fi realizat pe deplin dreptul fundamental al omului la un mediu înconjurător sănătos.

Accesul liber la informațiile veridice în materie de mediu reprezintă o garanție a dreptului fundamental al omului la un mediu înconjurător sănătos, în același timp, se înscrie atât în categoria principiilor de bază ale protecției mediului consacrate în articolul 3, lit. d) alin. (2) al Legii privind protecția mediului înconjurător, cât și în categoria de competențe ale autorităților administrației publice ale raionului, municipiului în comun cu autorizațiile locale pentru mediu și pentru sănătate, ce asigură respectarea legislației de protecție a mediului [3].

Accesul la informația de mediu este un drept fundamental al omului, reglementat de Constituției Republicii Moldova art. 37 alin. (2) „*statul garantează fiecărui om dreptul la accesul liber și la răspândirea informațiilor veridice privitoare la starea mediului natural, la condițiile de viață și de muncă, la calitatea produselor alimentare și a obiectelor de uz casnic*” [4], din formularea oferită de legiuitor percepem că statul prin intermediul autorităților sale locale și de specialitate se preocupă de răspândirea informațiilor veridice privitoare la starea mediului și garantează accesul liber a fiecărui om la aceste informații. În aceste condiții putem spune că Statul Republica Moldova garantează fiecărui om – indiferent de statutul acestuia, apartenența la cetățenie sau alte circumstanțe, dreptul de a fi informat veridic privind starea mediului și dreptul de a răspîndi aceste informații, iar modalitatea cum un om poate avea acces liber la această informație o putem deduce din alte prevederi legale ce ar crea

condiții pentru realizarea acestui drept, cum ar fi libertatea presei, libertatea de asociere, procese democratice și transparente când se iau decizii de mediu, echilibru între interesul economic și cel ecologic prin informarea publicului în deciziile de susținere și dezvoltare a afacerilor pe segmente ce afectează semnificativ calitatea mediului.

Fiecare om interesat în Republica Moldova are dreptul la informațiile de interes public [5] respectiv informația de mediu ar reprezenta orice informații scrise, vizuale, verbale, electronice sau în orice altă formă materială privind [6]:

- a) starea componentelor de mediu, cum sunt aerul și atmosfera, apa, solul, subsolul, suprafața terestră, peisajul și ariile naturale, inclusiv zonele umede, diversitatea biologică și componentele sale, organismele modificate genetic, precum și interacțiunea dintre aceste elemente;
- b) factorii, cum sunt substanțele, energia, zgomotul, radiațiile sau deșeurile, inclusiv deșeurile radioactive, emisiile, deversările și alte evacuări în mediu, ce afectează sau pot afecta componentele de mediu prevăzute la lit. a);
- c) măsurile (inclusiv măsurile administrative) cum sunt politicile, legislația, planurile, programele, acordurile de mediu și activitățile care afectează sau care este posibil să afecteze elementele și factorii menționați la literalele (a) și (b), precum și măsurile sau activitățile elaborate pentru protejarea acestor elemente;
- d) rapoartele referitoare la implementarea legislației privind protecția mediului;
- e) analizele cost-beneficiu sau alte analize și prognoze economice folosite în cadrul măsurilor și activităților prevăzute la lit. c);
- f) starea sănătății și siguranței umane, contaminarea lanțului trofic (după caz), condițiile de viață umană, starea obiectelor de menire cultural-istorică și arheologică, orice alt gen de construcții și clădiri, în măsura în care acestea sunt sau pot fi afectate de starea elementelor de mediu prevăzute la lit. a) sau, prin intermediul acestor elemente, de factorii, măsurile și activitățile prevăzute la lit. b) și c).

Convenția de la Aarhus garantează dreptul de a avea acces la informație fără ca solicitantul să declare un anumit interes. Totodată, Convenția prevede și situațiile în care poate fi refuzată o informație de mediu și anume: - autoritatea publică nu detine informația solicitată; - cererea este vizibil nerezonabilă sau este formulată într-o manieră prea generală, - cererea se referă la documente în curs de elaborare sau privește sistemul comunicării intern al autorității publice în cazul în care o astfel de excepție este prevăzută de legislația națională sau de practica obisnuită, luându-se în considerare interesul public în cazul unei asemenea dezvăluiri - cererea mai poate fi refuzată dacă dezvăluirea ar

afecta: confidențialitatea procedurilor autoritatilor publice, relațiile internaționale, siguranța națională, securitatea publică, cursul justiției confidențialitatea informațiilor comerciale și industriale, dreptul de proprietate intelectuală, confidențialitatea unor date personale, mediul la care se referă informația în condițiile legii. Convenția prevede ca refuzul unei solicitări se va face în scris dacă solicitarea a fost făcută în scris sau dacă solicitantul cere acest lucru. Refuzul trebuie să fie motivat și să ofere informații privind accesul la justiție.

În Republica Moldova solicitarea informației se va face în condițiile Legii 148 din 09.06.2023 privind accesul la informații de interes public, cu aplicarea în perspectivă după adoptare a cerințelor Regulamentului privind accesul publicului la informație, justiție și participare la adoptarea deciziilor de mediu, astfel în termen de 5 zile de la adresare Instituția este obligată să informeze solicitantul, dacă cererea are neajunsuri, iar în termen de 10 zile să îi ofere un răspuns, suplimentar legiuitorului ca noutate a mai prevăzut obligatoriu ca *Informația de mediu, pusă la dispoziția publicului pe paginile web oficiale ale autorităților publice, trebuie să fie actualizată sistematic și să includă, pe lângă informația prevăzută în art. 9 alin. (1) al Legii nr.148/2023 privind accesul la informațiile de interes public a) textele tratatelor, convențiilor și acordurilor internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și a legislației naționale sau a Uniunii Europene privind mediul sau legată de acesta; b) documente de politici și planificare privind mediul; c) rapoartele cu privire la progresul privind implementarea documentelor și instrumentelor prevăzute la lit. a) și b), atunci când sunt elaborate sau deținute în formă electronică de autoritățile publice; d) rapoartele naționale privind starea mediului, care se publică o dată la fiecare 4 ani și includ atât informații privind calitatea mediului, cât și aferente presiunilor exercitate asupra componentelor de mediu; e) datele sau rezumatele datelor rezultate din monitorizarea activităților ce afectează sau pot afecta mediul; f) avizele, acordurile și autorizațiile, concluziile pentru activitățile planificate cu potențial impact semnificativ asupra mediului; g) studiile și rapoartele de evaluare a impactului asupra mediului și evaluări ale riscului asupra componentelor de mediu.*

Acordul de Asociere semnat între Uniunea Europeană și Republica Moldova are, și el, principiul transparenței și accesului la informație la baza diferitor procese de reformă la care țara noastră s-a obligat – de la mediul de afaceri până la reforma administrației publice.

Cazurile CEDO subliniază importanța acestui drept și oferă un cadru de referință pentru îmbunătățirea legislației naționale. Este necesară o consolidare a mecanismelor de acces la informație, pentru a asigura că cetățenii pot participa activ în protecția mediului și în procesul decizional care îi afectează.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a judecat mai multe cazuri relevante privind accesul la informația de mediu. Dintre cele mai citate ar fi:

- Guerra și alții vs. Italia (1998): Curtea a constatat că lipsa accesului la informații esențiale despre un risc industrial a încălcat drepturile reclamanților. Curtea a subliniat că informațiile despre riscurile de mediu sunt cruciale pentru exercitarea altor drepturi garantate de Convenție.
- Tătar și alții vs. România (2009): Curtea a recunoscut dreptul la informație de mediu ca fiind esențial pentru protecția dreptului la viață și la un mediu sănătos. Curtea a considerat că statul avea obligația de a informa cetățenii despre riscurile legate de activitățile industriale periculoase [6].

Aceste cazuri subliniază importanța accesului la informații de mediu și responsabilitatea statelor de a asigura acest drept. Iar elementele de bază a unui drept fundamental include universalitatea, inalienabilitatea, protecția legală, indivizibilitatea, necondiționalitatea – astfel, cu respectarea acestor elemente, ar trebui să se realizeze și accesul la informația de mediu, întru cât un drept fundamental este nucleul valorilor umane și al demnității unei societăți.

Pentru ca un subiect interesat să obțină informații de mediu în Republica Moldova, ar trebui să întreprindă cel puțin una din următoarele acțiuni: *Accesarea site-urilor oficiale* site-urile web ale Ministerului Mediului al Republicii Moldova, Agenției pentru Protecția Mediului și altor instituții relevante, pentru a se informa privind proiecte, politici, rapoarte și alte aspecte legate de mediu; *Solicitarea informațiilor de mediu* prin intermediul cererilor de acces la informații de interes public adresate instituțiilor responsabile; *Participarea la evenimente și consultări publice* organizate de instituții sau organizații non-guvernamentale privind mediu; *Consultarea rapoartele de mediu* ce se publică la zi, lunar sau chiar anual în dependență de specificul informației furnizate; *Monitorizarea informației din mass-media* prezentată sub formă de știrile și articolele legate de mediu din presă. Toate aceste surse pot oferi informații despre situația și problemele actuale, evenimentele cât și decizii relevante din domeniul mediului. Sigur că o importanță deosebită o au și organizațiile neguvernamentale de mediu, care contribuie la monitorizarea implementării politicilor de mediu și informează societatea privind situația reală din anumite sectoare, promovând în mod activ acțiunile de protecție a mediului și asigurarea durabilității resurselor naturale.

În ultimele studii realizate, s-a ajuns la concluzia ca accesul la informația de mediu nu este asigurat transparent și în mod constat de autoritățile de specialitate, informațiile plasate pe paginile web-oficiale sunt fie învechite, fie nesistematizate, fie inaccesibile prin prezentarea unor diagrame fara text, sau

de cele mai deseori prezintă eroare la accesarea unui compartiment sau altul, respectiv ne ciocnim de standarde și proceduri neclare. O concluzie a unui studiu este că asigurarea proactivă, completă și complexă a informației de mediu pe paginile instituțiilor de mediu, este nevoie de efort susținut și atenție sporită, iar îmbunătățirea prezentării informației de mediu ar trebui să fie o prioritate pentru autorități. Instituțiile de mediu trebuie să încurajeze și să faciliteze participarea cetățenilor la protecția mediului, dar și la conservarea naturii. Pentru ca acest lucru să fie posibil este necesară furnizarea constantă și adecvată a informațiilor de mediu [7].

În contextul integrării în Uniunea Europeană în ultimii ani în Republica Moldova, problemele și politicile de mediu sunt subiecte importante și dezbătute în mass media, printre acestea am putea menționa cele mai actuale: gestionarea deșeurilor; schimbările climatice- care afectează tot mai direct starea de bine a populației, crează provocări fermierilor și celor care practică agricultura; poluarea aerului; degradarea solului; problemele hidrologice; cooperarea transfrontalieră[8] – unde întâmpinăm dificultăți în comunicarea cu țările vecine în gestionarea ariilor naturale protejate de stat și problemele comune de mediu.

Convenția de la Aarhus, ratifi și de Uniunea Europeană, are ca scop garantarea drepturilor privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu. Instituțiile și organismele UE trebuie să asigure accesul publicului la informațiile de mediu pe care le dețin. Aceste informații trebuie să fi actualizate, exacte și comparabile[9].

Prin informarea activă a publicului cu situația din domeniul mediului se va realiza și un proces de educare a acestuia atât de important în contextul implementării directivelor europene. Mediul de afaceri este cel ce va opune rezistență pentru că sarcina de aplicare revine direct pe seama lor în lipsa specialiștilor bine instruiți cât și a asigurării unei direcții publice de informare și consultanță absolut necesară în această perioadă de tranziție.

În concluzie trebuie să menționăm, că accesul la informația de mediu reprezintă un drept fundamental care garantează transparența și responsabilitatea autorităților în gestionarea resurselor naturale. Acest drept permite cetățenilor să fie informați și implicați în deciziile care afectează mediul, contribuind la protejarea acestuia. Legislația Republica Moldova prin direcția sa de dezvoltare orientată spre valorile europene susține acest principiu. În perspectivă, consolidarea accesului la informațiile de mediu poate duce la o mai bună protecție a sănătății publice și la o participare civică mai activă. Implementarea eficientă și îmbunătățirea mecanismelor de acces vor continua să fie esențiale pentru dezvoltarea durabilă și protecția mediului.

Referințe bibliografice:

1. Convenția privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului, semnată la Aarhus, Danemarca, la 25 iunie 1998 și ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 346-XIV din 7 aprilie 1999.
2. Raport alternativ privind implimentarea convenției de la Aarhus Moldova 2021. Disponibil: file:///C:/Users/User/Downloads/Shadow_Implementation_Report_of_the_aarhus_Convention_in_the_Republic_of_Moldova_Romanian.pdf
3. BOȘCANEANU, M. F. Informația de mediu – preocupare semnificativă a autorităților cu competențe în domeniu. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file /144-151_11.pdf
4. Constituția Republicii Moldova. Disponibil https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro
5. Legea 148 din 09.06.2023 privind accesul la informații de interes public. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137908&lang=ro#
6. Regulamentului privind accesul publicului la informație, justiție și participare la adoptarea deciziilor de mediu. Disponibil: <https://particip.gov.md/ro/document/stages/ anunt-privind-consultarile-publice-asupra-elaborarii-hotararii-guvernului-pentru-aprobarea-regulamentului-privind-accesul-publicului-la-informatie-justitie-si-participare-la-adoptarea-deciziilor-de-mediu/11526>
7. EU Court of Justice landmark rulings on access to environmental information. Disponibil: <https://www.fieldfisher.com/en/insights/eu-court-of-justice-landmark-rulings-on-access-to-environmental-information-1>
8. Mediul online: câtă informație ne oferă instituțiile de mediu din Moldova? Disponibil <https://cpr.md/2024/02/09/mediul-online-cata-informatie-ne-ofera-institutiile-de-mediu-din-moldova/>
9. Comunicat la tema: A fost inițiată procedura de elaborare a unei noi strategii de mediu publicat la 28.01.2022. Disponibil <https://www.mediu.gov.md/ro/content/3709>
10. Accesul publicului la informațiile despre mediu. Sinteză privind Directiva 2003/4/CE privind accesul publicului la informațiile despre mediu Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/summary/public-access-to-environmental-information.html>

NECESITATEA ȘI LIMITELE REGLEMENTĂRII CONSTITUȚIONALE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

THE NECESSITY AND LIMITATIONS OF CONSTITUTIONAL REGULATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Liliana ȚURCAN,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCHID ID: 0000-0002-4070-2731, e-mail: liliana.turcan@usm.md

Abstract. The Constitution of the Republic of Moldova, as well as the constitutions of other democratic states, includes a number of provisions applicable to public administration. In this study are presented the constitutional provisions on administrative authorities and their activity, as well as the arguments justifying the need and importance of constitutional regulation of public administration. The constitutional text cannot include detailed provisions on public administration because it is an area that is constantly changing. Thus, in the Constitution of the Republic of Moldova we find only fundamental rules, basic ideas and principles, but the details related to the organization and functioning of administrative authorities are set out in laws and acts subordinated to laws.

Key words: *Constitution, public administration, public interest, regime of public power, government, ministry.*

Constituția este legea fundamentală a unui stat ce reglementează relațiile sociale esențiale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii de stat, având forța juridică supremă în cadrul sistemului actelor normative. Potrivit art.7 din Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 [1], „nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică”.

Legea constituțională se remarcă prin importanță și prin note fundamentale, fixând regulile de bază de organizare și funcționare a ordinii într-un stat. Fiind ea însăși drept pozitiv, Constituția unui stat stă la baza acestuia, în sensul că în constituție este concretizată valoarea absolută – dreptatea – și își găsește consacrară majoritatea principiilor fundamentale politico-juridice [2, p.190].

În literatura de specialitate Constituția este recunoscută în unanimitate principalul izvor pentru toate ramurile sistemului de drept, deci și pentru dreptul administrativ. Din moment ce este izvor de drept administrativ, aceasta

înseamnă că legea fundamentală cuprinde dispoziții ce reglementează relații sociale din sfera administrației publice [3, p.66].

Se subliniază că Constituția reprezintă cel mai important izvor de drept, în general, și de drept administrativ, în particular, deoarece „fiecare sistem de guvernare trebuie să ia decizii obligatorii pentru întreaga societate, să adopte măsuri pentru asigurarea siguranței publice și a fiecărui cetățean, care trebuie să reflecte interesele generale și aspirațiile unei anumite populații, exprimate la nivel constituțional” [4, p.1; 5, p.55].

Într-o altă opinie de referință, Constituția este percepută drept sursa directă sau indirectă a tuturor prerogativelor de „administrație publică” [6, p.132].

În viziunea unui alt autor, izvoarele constituționale sunt acele norme statornicite de legea fundamentală care se impun imediat – direct sau indirect – însuși legiuitorului, administrației, precum și celor administrați, și, care, reglementează competențele exercitate în ordinea administrativă [7, p.115].

Se mai subliniază în literatura de specialitate, că Constituția este cel mai important izvor de drept administrativ, pentru următoarele considerente:

- a) Consacră principiile care guvernează statul;
- b) Reglementează principiile și instituțiile fundamentale privind administrația publică în mod expres;
- c) Prevede izvoarele propriu-zise ale dreptului administrativ, menționându-le sau trimițând la actul normativ care urmează să le prevadă [5, p.57].

În linii generale, administrația publică semnifică o activitate desfășurată în regim de putere publică, de organizare a aplicării legii și de aplicare nemijlocită a legii, care se realizează de un grup de autorități publice în vederea satisfacerii interesului public.

Reglementarea constituțională a administrației publice este absolut necesară din mai multe considerente. Pentru început, subliniem că administrația publică urmărește satisfacerea *interesului public* fie la nivel central, fie la nivel local, având implicații în toate sferele vieții sociale: economie, educație, sănătate, protecția mediului, politica externă, securitate, apărare națională etc. Codul administrativ al Republicii Moldova din 19.07.2018 [8] stabilește expres în art.18 că „interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții”.

De altfel, rolul administrației publice este de a organiza servicii publice, menite să asigure satisfacerea unor necesități și cerințe esențiale, comune întregii colectivități, cărora trebuie să le asigure funcționarea continuă și regulată. Importanța majoră a administrației publice în funcționarea și dezvoltarea

unui stat democratic impune fixarea în legea fundamentală a unor reguli stabile și clare aplicabile domeniului dat.

La fel, trebuie să menționăm că administrația publică se desfășoară în *regim de putere publică*, ceea ce presupune emiterea unor acte de autoritate, aplicate în caz de nevoie prin forța de constrângere a statului. Codul administrativ al Republicii Moldova [8] definește regimul de putere publică în art.8, drept „ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice”.

Existența acestui regim de putere publică nu trebuie înțeleasă în sensul că particularul nu are nici o cale de a se plânde de măsurile dispuse de administrație, atunci când acestea au caracter abuziv și încalcă drepturi fundamentale și interese legitime ale cetățeanului. Oricărui cetățean trebuie să i se asigure posibilitatea de a contesta, prin intermediul contenciosului administrativ, ilegalitățile comise împotriva sa de autoritățile publice. În această ordine de idei, este foarte important ca în Legea fundamentală să fie reflectate mecanismele de protecție a cetățeanului împotriva unor eventuale abuzuri din partea administrației.

În plus, trebuie să ținem cont și de faptul că *administrația publică este subordonată factorilor de decizie politică*. Pentru a fi evitate careva influențe negative, eventual antidemocratice, din partea partidelor politice care ajung la guvernare, este necesar ca Constituția, ca act juridic fundamental, care se bucură de caracter stabil și rigid, datorită procedurii anevoioase de modificare, să determine reguli de bază, repere, principii fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice.

Administrația publică este o *activitate de aducere la îndeplinire a legii*, activitate ce are implicații semnificative în viața de zi cu zi a cetățenilor. Modul de organizare și funcționare a administrației publice influențează viața socială, are un impact enorm asupra căilor de dezvoltare a statului. Iată de ce este foarte important ca Constituția să cuprindă idei/principii fundamentale care să stea la baza administrației publice, și care să nu permită persoanelor politice să influențeze negativ dezvoltarea armonioasă și democratică a statului.

Cu certitudine, toate aceste argumente ce pot fi invocate în favoarea necesității reglementării constituționale a administrației publice au fost luate în considerare de către legislatorul constituant la aprobarea Constituției Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În plus, au fost examinate și constituțiile altor state, marea majoritate a cărora conțin dispoziții referitoare la administrația publică. Cu titlu de exemplu, aducem aici: Constituția României din 21.11.1991 – cuprinde Capitolul V „AP” în Titlul III „Autoritățile publice”; Constituția Franței din 4.10.1958 – Titlul XII „Colectivitățile teritoriale”; Constituția

Germaniei din 12.05.1949 – Capitolul VIII „Aplicarea legilor federale și administrația federală”...

Referitor la tehnica de redactare, menționăm că Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 cuprinde în titlul III „Autoritățile publice” Capitolul VIII intitulat „Administrația publică”. Acest capitol conține prevederi referitoare la *administrația publică centrală de specialitate* (formată din ministere și alte autorități administrative, potrivit art.107) și *administrația publică locală* (formată din autoritățile satești și orășânești, potrivit art.112, și consiliile raionale, potrivit art.113).

La prima vedere s-ar părea că în cadrul acestui capitol ar trebui să fie incluse toate autoritățile administrației publice. Însă Capitolul VIII trebuie analizat în coroborare cu alte capitole din Constituție, în special cu Capitolul VI „Guvernul”, și nemijlocit articolul 96 alin. (1), care stabilește: „Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și *exercită conducerea generală a administrației publice*”. Așadar, din această prevedere constituțională expresă rezultă că Guvernul, la fel, este o autoritate a administrației publice.

La fel, trebuie luat în considerație faptul că Președintele Republicii Moldova, al cărui statut juridic este reglementat în Capitolul V din Constituție, are atribuții de natură executiv-administrativă, ce țin de politica externă (art.86), apărarea țării (art.87), alte atribuții, ca de exemplu: acordarea gradelor militare supreme; acordarea rangurilor diplomatice, conferirea gradelor superioare de clasificare lucrătorilor din procuratură, judecătoria și altor categorii de funcționari, în condițiile legii; suspendarea actelor Guvernului, ce contravin legislației, pînă la adoptarea hotărârii definitive a Curții Constituționale ș.a. (prevăzute în art.88).

Constituția Republicii Moldova cuprinde și alte dispoziții fundamentale importante aplicabile sferei administrației publice. În acest sens, pot fi reținute:

- dispozițiile cuprinse în Titlul I „Principii fundamentale”;
- unele dispoziții din Titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale” (de exemplu: dreptul la informație (art.34), dreptul de vot și dreptul de a fi ales (art.38), dreptul la administrare (art.39), dreptul de petiționare (art.52), dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică (art.53) ș.a. În acest context, în doctrină se remarcă faptul că „stabilind drepturi și libertăți fundamentale ale cetățenilor, normele constituționale stabilesc, explicit sau implicit, sarcini, drepturi, obligații și limite ale administrației publice din diverse sectoare de activitate. Practic, nu există text consacrat drepturilor și libertăților fundamentale să nu vizeze, direct sau indirect, o autoritate a administrației publice” [9, p.129];

- dispozițiile referitoare la modalitățile de control exercitat asupra administrației publice (de ex.: capitolul VII „Raporturile Parlamentului cu Guvernul” – controlul exercitat de Parlament, art.133 „Curtea de Conturi”, art.135 „atribuțiile Curții Constituționale”);
- dispozițiile cuprinse în Titlul IV „Economia națională și finanțele publice”. Astfel, obiectivele care trebuie să fie asigurate de stat, potrivit art.126 alin.(2) (reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii; libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție; protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară; stimularea cercetărilor științifice; exploatarea rațională a pământului și a celorlalte resurse naturale, în concordanță cu interesele naționale; refacerea și protecția mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic; sporirea numărului de locuri de muncă, crearea condițiilor pentru creșterea calității vieții; inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine), constituie nu altceva decât sarcini pentru autoritățile administrației publice, în special a Guvernului și a ministerelor responsabile de domeniile date.

Având în vedere cele expuse mai sus, este important să facem următoarele precizări.

Pentru început, subliniem că *nu toate dispozițiile constituționale sunt izvoare ale dreptului administrativ*, ci „doar cele care se referă, spre exemplu, la organizarea și funcționarea celor mai importante autorități ale administrației publice (Președinte, Guvern, administrația ministerială și extraministerială, autorități ale administrației publice locale), cele care privesc drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor a căror realizare revine administrației publice, normele care se referă la raporturile administrației publice cu alte autorități publice, precum și cu cetățenii etc.” [10, pp. 44-45].

O altă precizare care se impune este că aceste norme exemplificate supra au *o dublă natură*: de drept administrativ (deoarece reglementează relații sociale din domeniul administrației publice) și de drept constituțional (deoarece sunt prevăzute de Constituție).

Și cea de-a treia precizare este că în Constituția Republicii Moldova legislatorul s-a referit la cele două sensuri ale administrației publice: *sens organic*, adică ca un sistem de autorități publice (*a se vedea*: art.96 și Capitolul VIII) și *sens material-funcțional*, adică ca activitate (*a se vedea*: art.53 „Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică”; art.94 „Actele Președintelui”; art.102 „Actele Guvernului”). În alte cuvinte, Constituția cuprinde dispoziții

fundamentale care privesc organizarea și funcționarea autorităților administrative, precum și acțiunea administrativă.

Cu referire la *limitele reglementării constituționale a administrației publice*, subliniem că constituțiile actuale ale statelor democratice, inclusiv Constituția Republicii Moldova, nu cuprinde dispoziții detaliate referitoare la domeniul dat. Aceasta se datorează faptului că administrația publică este un fenomen supus permanent modificărilor și transformărilor, fiind dependentă de mediul social în care funcționează.

Așa, de exemplu, lista ministerelor nu poate fi prevăzută în legea fundamentală deoarece este determinată de necesitățile statului, dar și de prioritățile partidelor afl la guvernare. În general, numărul, denumirea și competența ministerelor nu sunt stabilite în mod expres de Constituție. Există însă țări, în care regulile de drept aplicabile înfi de ministere sunt destinate să asigure *stabilitatea*. Spre exemplu, în Irlanda, numărul minim și numărul maxim de ministere sunt fi prin Constituție, iar numărul de ministere – prin lege. Astfel, art.28 alin.(1) din Constituția Irlandei din 1 iulie 1937 stabilește expres că „Guvernul este format din nu mai puțin de șapte și nu mai mult de 15 membri care sunt numiți de Președinte, potrivit prevederilor prezentei Constituții” [11].

Considerăm, că un număr maxim de miniștri (respectiv ministere) ar putea fi stabilit și în Constituția actuală a Republicii Moldova, în vederea evitării creșterii excesive a numărului ministerelor (respectiv a cheltuielilor publice din bugetul de stat) în cazul unor guverne de coaliție.

Constituția Republicii Moldova cuprinde doar un singur articol referitor la ministere – art.107. Toate detaliile ce țin de modul de organizare și funcționare a ministerelor și a altor autorități administrative sunt reglementate de Legea privind administrația publică centrală de specialitate [12], dar și de regulamentele autorităților respective, aprobate prin hotărâre de Guvern [13].

În ceea ce privește activitatea administrativă, sau administrația publică în sens material-funcțional, aceasta la fel este reglementată limitat în Constituție, aspecte ce țin de modul de adoptare/emitere, cerințe față de formă și conținut, modul de atacare a actelor administrative ș.a. găsindu-și refl în legi, ca de exemplu: Legea cu privire la actele normative [14], Codul administrativ [8] ș.a.

Așadar, observăm că Constituția Republicii Moldova cuprinde un cerc de reglementări aplicabile administrației publice menite să asigure o anumită stabilitate a acesteia. Textul constituțional nu poate cuprinde dispoziții detaliate referitoare la administrația publică, deoarece este un domeniu supus modificărilor și transformărilor permanente. Astfel, în Constituția Republicii Moldova găsim doar reguli fundamentale, idei și principii de bază, însă detaliile ce țin de organizarea și funcționarea autorităților administrative sunt stabilite în legi și acte subordonate legilor.

● Referințe bibliografice:

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.78/140 din 29.03.2016.
2. POPA, N. *Teoria generală a dreptului*, Ediția 6, Editura C.H.Beck, București, 2020.
3. COMAN-KUND, F., COMAN-KUND L. *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice*. Universul juridic, București, 2013.
4. IONESCU, C. *Regimuri politice contemporane*. Editura All Beck, București, 2004.
5. VEDINAȘ, V. *Drept administrativ*, Editura Universul Juridic, București, 2022.
6. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*, Vol.I, Ediția a IV-a, Editura All Beck, București, 2005.
7. DVORACEK, M. *Drept administrativ. Noțiuni introductive*, Editura Fundației „Chemarea”, Iași, 2002.
8. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr.116 din 19.07.2018, intrat în vigoare la 01.04.2019 // Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 309-320 din 17.08.2018.
9. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*, Vol.1, Ediția a III-a, Editura All Beck, 2001.
10. APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ*, Volumul 1, Ediția 5, Editura C.H.Beck, București, 2020.
11. Constituția Irlandei din 1 iulie 1937 [citat 15.08.2024]. Disponibil: <https://codex.just.ro/Tari/Download/IE>
12. Legea Republicii Moldova privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04-05-2012 // Publicat : 03-08-2012 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-164 art. 537.
13. *A se vedea, spre exemplu:* Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, nr.698 din 30.08.2017 // Publicat: 15-09-2017 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 335-339 art. 824.
14. Legea Republicii Moldova cu privire la actele normative, nr. 100 din 22-12-2017 // Publicat: 12-01-2018 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 7-17 art. 34.

**SERVICIILE PUBLICE EXERCITATE DE
AUTORITĂȚILE PUBLICE ȘI INSTITUȚIILE PUBLICE.
UNELE TRĂSĂTURI COMUNE ȘI DEOSEBIRI**

**PUBLIC SERVICES EXERCISED BY PUBLIC AUTHORITIES
AND PUBLIC INSTITUTIONS. SOME COMMON FEATURES
AND DIFFERENCES**

**Viorel RUSU,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0002-0322-9949, e-mail: viorel.rusu@usm.md**

Abstract. Public authorities and public institutions represent important categories of public services in a broad sense. As for public institutions, their general status is currently regulated by civil legislation or private law. But recent legislative trends are directed towards establishing a separate law on public institutions. We consider important that, in the process of creating the new normative framework regarding public institutions, attention should be drawn to a series of fundamental aspects, because without taking them into consideration there is a risk of deviating from the purpose or aim of public institutions as an important category of public services. In theoretical-practical aspect we have three main categories of public services, which are created to ensure the public interest and fulfil the main functions of the state according to the constitutional provisions: i) public authorities (or state bodies), ii) public institutions, and iii) state or municipal enterprises. As for public institutions, they can be central and local, the latter being founded by local public administration authorities under the conditions of administrative decentralization and local autonomy. Although, even at the central level we have public institutions that enjoy autonomy, such as university institutions.

Many public authorities, especially public administration authorities, combine the main activities, in the regime of public power, with activities of a provider nature – as a common feature for all categories of public services, respectively it is very easy to deviate and consider that it is about the activity of a public institution and vice versa. Therefore, it seems to be natural the activity of some public authorities that pursue mixed tasks: both authoritative and provider, including preserving the respective form of organization. In the same way, it would be necessary to consider the fact that part of the activities carried out by public institutions are concessioned to institutions and other

private entities, that is, the element of public interest persists within their activity, implying similar public law regulations. Therefore, all the mentioned aspects would be useful to be taken into consideration in the framework of the new regulations regarding the legal status of public institutions, including in order not to admit excesses and turbulence in the activity of other categories of public services or public entities such as public administration authorities and state or municipal enterprises.

Keywords: *public service, public authority, public administration authority, public institution, public interest activity.*

Autoritățile publice și instituțiile publice reprezintă categorii importante de servicii publice în sens larg. Conform Planul de acțiuni privind realizarea Programului de implementare, pentru anii 2023-2026, a Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 până la sfârșitul anului 2024 urmează a fi modificate actele normative ce reglementează organizarea și funcționarea instituțiilor publice [1, acțiunea 2.1.3]. Respectiv, aceste acțiuni se referă la obiectivul de creare a unui „sistem instituțional flexibil și eficient al administrației publice centrale prin consolidarea rezultatelor obținute, cu definirea clară a mandatelor instituțiilor publice centrale, eliminarea suprapunerilor, delimitarea clară a rolurilor între instituțiile responsabile de fundamentarea politicilor publice și instituțiile de implementare” [1, obiectivul general 2]. După cum se observă documentele de politici în domeniu se referă la instituțiile publice centrale, punând accent pe structurile din subordinea Guvernului Republicii Moldova.

Necesitatea consolidării cadrului normativ este indirect specificat și în Raportul de monitorizare SIGMA „Administrația publică în Republica Moldova”, care recomandă de a încorpora “instituțiile publice” și autoritățile de reglementare într-un regim general de responsabilitate, ocupare a forței de muncă, salarizare și gestiune financiară pentru a consolida controlul ministerial asupra numeroaselor organisme subordonate întregului Guvern [2, p. 84]. Din Raportul de monitorizare SIGMA 2023 pot fi distinse așa recomandări cum ar fi [2, p. 84, 86-88, 117, 122]:

- a) Includerea instituțiilor publice în regimul general privind supravegherea și răspunderea, regimul bugetar, recrutarea deschisă și bazată pe merit;
- b) Consolidarea conducerii și controlului ministerial asupra numeroaselor organisme subordonate în prezent întregului Guvern;
- c) Cadrul instituțional al instituțiilor publice trebuie să fie limitat la organele care nu sunt investite cu nici o putere publică;
- d) Includerea veniturilor entităților publice la autogestiune în cadrul bugetar și raportarea veniturilor proprii ale acestora în documentele bugetare;

- e) Introducerea mecanismelor de evaluare a cerințelor și cheltuielilor implicate în înființarea de noi instituții publice și revizuirea periodică a raportului cost-eficacitate și eficiența entităților publice actuale.

Prevederile Constituției Republicii Moldova conțin noțiunea sau termenul de serviciu public, care privește sau este echivalent cu noțiunea de activitate de interes public [3, art. art. 34, 109, 113, 127] sau de interes general. Conform unor opinii din doctrină, la care ne aliniem, „serviciul public este forma acțiunii administrative prin care o persoană publică își asumă satisfacerea unei nevoi de interes general” [4, p. 181]. Legislația în vigoare privește noțiunea de serviciu public într-un sens mai restrâns, limitându-se de regulă la activitățile unor autorități publice [5].

Dacă statutul general al autorităților publice este reglementat de legislația administrativă [6, art. 7], în ceea ce privește *instituțiile publice* statutul general al acestora sau asemenea formă organizatorică este reglementată în prezent de legislația civilă (sau legislația de drept privat) [7, art. 307]. Însă tendințele legislației din ultima perioadă sunt îndreptate spre a instituirea unei legi aparte cu privire la instituțiile publice [8].

În afară de trăsături comune, cum ar fi interesul public sau interesul general, considerăm important ca în procesul creării noului cadru normativ cu privire la instituțiile publice să fie atrasă atenția la un șir de aspecte fundamentale, deoarece fără de luarea în considerația a acestora există riscul de a devia de la destinația sau scopul creării instituțiilor publice ca o categorie importantă de servicii publice. În aspect practic, dar și științific [9, pp.114-115], avem trei categorii principale de servicii publice, care per ansamblu sunt create să asigure interesul public și să îndeplinească principalele funcții ale statului conform prevederilor constituționale:

- 1) **autoritățile publice** (sau organele statale), care acționează în regim de putere publică (exercită competențe cu caracter obligatoriu), o pondere semnificativă în cadrul acestora revenind autorităților administrației publice și altor autorități administrative;
- 2) **instituțiile publice**, care de asemenea desfășoară activități de interes public cu caracter nematerial (educație, sănătate, cultură, asistență socială etc.);
- 3) **întreprinderi de stat sau municipale** care, spre deosebire de instituțiile publice, îndeplinesc activități de interes public cu caracter material sau care, de regulă, presupun anumite procese de producție (telecomunicații, aprovizionarea cu apă, deșeuri, amenajarea teritoriului și spații verzi etc.).

Instituțiile publice, la fel ca și autoritățile administrației publice și alte categorii de servicii publice, pot fi centrale – fondate de regulă de organele centrale ale administrației publice, și locale – fondate de autoritățile administrației publice locale în condițiile descentralizării administrative și autonomiei locale. Deși, chiar la nivel central avem instituții publice care se bucură de autonomie. De exemplu, conform prevederilor Constituției Republicii Moldova „instituțiile de învățământ superior beneficiază de dreptul la autonomie” [3, art. 35 alin. (6)]. Într-un concretizarea prevederilor constituționale citate, legislația în domeniul educației [10, art. 79] prevede că autonomia universitară constă în dreptul comunității universitare *de organizare și autogestionare*, de exercitare a libertăților academice fără niciun fel de ingerințe ideologice, politice sau religioase, de asumare a unui ansamblu de competențe și obligații în concordanță cu politicile și strategiile naționale ale dezvoltării învățământului superior. Autonomia universitară vizează domeniile conducerii, structurării și funcționării instituției, activității didactice și de cercetare științifică, administrării și finanțării. Prin urmare noua legislație privind instituțiile publice trebuie să fie destul de diversificată, permisivă în aspectul formelor și modalităților de organizare și funcționare a diferitor instituții publice la nivel central, nemai-vorbind de cele de la nivel local.

De asemenea multe autorități publice, în special autorități ale administrației publice, îmbină activitățile principale în regim de putere publică (cu caracter dispozitiv sau autoritar) cu activități cu caracter prestator, ca o trăsătură comună pentru toate categoriile de servicii publice, respectiv fiind foarte ușor de deviat și de considerat că este vorba de activitatea unei instituții publice și vice-versa [11]. Prin urmare, pare a fi firească activitatea unor autorități publice care urmăresc sarcini mixte: atât autoritare sau de putere publică, cât și prestatoare, inclusiv implicând forma de organizare respectivă. În acest context este discutabilă tendința de excludere în noul cadru normativ [12, Art. V] a unei așa categorii de autorități administrative responsabile de implementare a politicilor elaborate și promovate de ministere și alte autorități administrative subordonate Guvernului, cum ar fi serviciile de stat.

În contextul celor menționate, conform legislației în vigoare unul din principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate, din categoria celor organizaționale, este principiul de delimitare a funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora [13, art. 4, sbpct. 1 lit. b)]. Pentru realizarea acestui principiu, adică asigurarea implementării politicii statului în anumite subdomenii sau sfere din domeniile de activitate care îi sunt încredințate unui minister, în subordinea acestuia pot fi create autorități administrative cu forma de organizare juridică de i) agenții, ii) servicii de stat și de iii) inspectorate de stat [13, art. 14].

Agenția este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister, care se constituie pentru exercitarea funcțiilor de gestionare a anumitor subdomenii sau sfere din domeniile de activitate a ministerului.

Serviciul de stat este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister, care se constituie pentru prestarea serviciilor publice administrative (de înregistrare de stat, de eliberare a actelor necesare pentru inițierea și/sau desfășurarea afacerii și în alte domenii).

Inspectoratul de stat este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister, care se constituie pentru exercitarea funcțiilor de supraveghere și control de stat în subdomenii sau în sfere din domeniile de activitate a ministerului.

La fel în procesul de elaborare a noului cadru normativ, ar fi necesar de avut în vedere faptul că o parte din activitățile desfășurate de instituțiile publice sunt concesionate instituțiilor și altor entități private, adică elementul de interes public persistă și în cadrul activității acestora, implicând reglementări similare de drept public. În volum mai redus această particularitate este caracteristică și autorităților administrației publice, fiind aplicabile în cazul concesionării a anumitor activități cu caracter de putere publică [14].

Prin urmare, toate aspectele menționate ar fi util să fie luate în considerație în cadrul noilor reglementări privind organizarea, activitatea și reorganizarea instituțiilor publice, inclusiv pentru a nu admite excese și turbulențe în activitatea firească a altor categorii de servicii publice/entități publice cum ar fi autoritățile administrației publice și întreprinderile de stat sau municipale.

De asemenea, având în vedere că procesul de codificare poate fi un proces continuu de sistematizare a prevederilor dintr-un anumit domeniu al dreptului, credem că ar fi util includerea reglementărilor privind organizarea, activitatea și reorganizarea instituțiilor publice ca un compartiment în cadrul Codului administrativ al Republicii Moldova.

• Referințe bibliografice:

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 352 din 07 iunie 2023 „Cu privire la aprobarea Programului de implementare, pentru anii 2023-2026, a Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2023, nr. 240-245.
2. Raportul de monitorizare SIGMA „Administrația publică în Republica Moldova”. Evaluare în conformitate cu Principiile administrației publice. Octombrie 2023, OCDE (2023). [citat 19.08.2024]. Disponibil: <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2023-Republic-of-Moldova-ROM.pdf>.
3. Constituția Republicii Moldova, nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 78.

4. RIVERO, J. *Droit administratif*, 12^e éd., Dalloz, Paris, 1987, *citată de Iorgovan A. Tratat de drept administrativ*. Vol. II. București: Editura ALL BECK, 2002, 640 p. ISBN: 973-655-147-4.
5. A se vedea art. 2 din Legea nr. 234/2021 cu privire la serviciile publice „servicii publice reprezintă activități administrative necomerciale cu caracter individual, realizate în regim de putere publică de prestatorul de servicii publice, cu sau fără solicitarea beneficiarilor de servicii, și care vizează realizarea drepturilor, libertăților, obligațiilor și intereselor legitime ale acestora, asigurându-le, după caz, beneficiile materiale sau nemateriale corespunzătoare” [citată 19.08.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141521&lang=ro. // La fel a se vedea art. 2 din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public prevede că „serviciu public – activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică” [citată 20.08.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143046&lang=ro.
6. Conform articolului 7 din Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19 iulie 2018 „autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public”. [citată 20.08.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=144471&lang=ro.
7. „*Instituția publică* este persoană juridică de drept public care se constituie în baza unui act emis de autoritatea publică și care este finanțată, integral sau parțial, de la bugetul acesteia din urmă. Fondatorul răspunde pentru obligațiile instituției publice în măsura în care patrimoniul acesteia nu este suficient pentru stingerea lor...” – art. 307 din Codul civil al Republicii Moldova, nr.1107 din 06 iunie 2002. [citată 20.08.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143668&lang=ro.
8. Proiectul Legii privind instituțiile publice (număr unic 542/CS/2024) [citată 20.08.2024] Disponibil: <https://cancelaria.gov.md/ro/content/pentru-aprobarea-proiectului-legii-privind-institutiile-publice-numar-unic-542cs2024>.
9. COBĂNEANU, S., BOBEICA, E., RUSU, V. *Drept administrativ. Note de curs*. Chișinău: CEP USM, 2012, 324 p. ISBN: 978-9975-53-169-6.
10. Codul educației al Republicii Moldova, nr. 152 din 17 iulie 2014. [citată 20.08.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143290&lang=ro.
11. A se vedea statutul Agenției Servicii Publice, prevăzut de Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 314 din 22 mai 2017 „Privind constituirea Agenției Servicii Publice”, care este o instituție publică, fondată de Guvern a cărei activitate are scopul de a facilita și eficientiza procesul de prestare a serviciilor publice, adică statutul ar fi apropiat de activitatea unui serviciu de stat [citată 20.08.2024]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142996&lang=ro#;
Statutul Agenției de Guvernare Electronică reglementat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 760 din 18 august 2010 „Cu privire la Instituția publică „Agenția de Guvernare Electronică”, care de asemenea este o instituție publică, a cărei activitate are scopul de îmbunătățire a calității actului de guvernare și a serviciilor publice prin aplicarea intensă a tehnologiilor informaționale și de comunicații, respectiv statutul, la fel, ar fi apropiat de activitatea unui serviciu de stat [citată 20.08.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143126&lang=ro. O altă tendință, din ultimi ani, este de schimba statutul autorităților administrative din inspectorate de stat în servicii de stat și vice versa. De exemplu, conform art. 129 sbpct 2) din Codul fiscal al Republicii Moldova, nr. 1163 din 24 aprilie 1997, Serviciul Fiscal de Stat este o autoritate publică, împuternicită să administreze impozitele, taxele și alte plăți în interesul statului, care anterior era format din Inspectoratul Fiscal Principal de Stat de pe lângă Ministerul Finanțelor și inspectoratele fiscale

de stat teritoriale sau specializate, ca ulterior să devină o structură centralizată formată din subdiviziuni în cadrul aparatului central și desconcentrate în teritoriu [citat 20.08.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=144629&lang=ro. Conform art. 5 din Legea cu privire la Serviciul Vamal, nr. 302 din 21 decembrie 2017, Serviciul Vamal este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al Ministerului Finanțelor format din aparatul central, birourile vamale și posturile vamale. Ambele autorități administrative îmbină atribuții de supraveghere și control cu cele cu caracter prestator (cum ar fi popularizarea și asistența în aplicarea legislației, precum și alte servicii de conformare a contribuabililor/declaranților).

12. Proiectul legii cu privire la modificarea unor acte normative (cadru normativ conex legii privind instituțiile publice) (număr unic 548/CS/2024) [citat 20.08.2024] Disponibil: <https://cancelaria.gov.md/ro/content/pentru-approbarea-proiectului-legii-cu-privire-la-modificarea-unor-acte-normative-cadrul>.
13. Legea privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04 mai 2012. [citat 20.08.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142494&lang=ro.
14. *Nota aut.*: Cum ar fi activitatea notarilor publici, executorilor judecătorești, etc.

КЛАССИФИКАЦИЯ ФОРМ АВТОНОМИЙ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ: АНАЛИЗ ПОДХОДОВ И КРИТЕРИЕВ

CLASSIFICATION OF FORMS OF AUTONOMIES IN CONSTITUTIONAL LAW: ANALYSIS OF APPROACHES AND CRITERIA

Анатолий КОСТРОМИЦКИЙ,
Молдавский Государственный Университет,
ORCID ID: 0000-0002-6981-2547,
e-mail: anatoly.kostromitsky@gmail.com

Abstract. This article analyzes approaches to the classification of autonomies in constitutional law. Various criteria are considered, including the scope of powers, forms of normative status and the degree of financial independence. The main attention is paid to the division into political and administrative autonomies. Political autonomies have legislative powers and elements of statehood, while administrative autonomies have limited rights in the sphere of local self-government. It is noted that a clear distinction between these types is often difficult due to the presence of transitional forms. The author proposes a more flexible classification system based on the degree of independence in the legislative, executive, financial and judicial spheres. This approach allows to consider the diversity of forms of autonomies and avoid ambiguity in determining their status. The article emphasizes the importance of a comprehensive analysis of various aspects of autonomy to understand its role in the modern state structure.

Key words: *Autonomy, constitutional law, classification, political autonomy, administrative autonomy.*

В рамках науки конституционного права разработаны различные подходы к классификации автономных образований, основанные на многообразных критериях. Данные критерии позволяют провести комплексный анализ правового статуса и функциональных особенностей автономий в структуре современного государства.

Одним из ключевых критериев классификации выступает объем и содержание полномочий органов власти автономных территорий. Этот критерий тесно связан со степенью контроля над локальными вопросами,

которой обладают автономные образования по сравнению с другими территориальными единицами. Характер реализуемых функций автономий также играет существенную роль в их типологизации, включая такие аспекты, как участие в принятии решений на национальном уровне и вовлеченность во внешнеполитическую деятельность государства.

Немаловажное значение имеют формы нормативного закрепления статуса автономий, которые могут варьироваться от конституционного признания до специальных законодательных актов. Степень финансовой зависимости от центра также выступает в качестве значимого критерия, позволяющего оценить реальный уровень самостоятельности автономного образования.

Кроме того, при классификации автономий учитываются национально-культурные, исторические, географические и иные особенности, которые обуславливают специфику их статуса и функционирования в рамках конкретного государства.

При этом следует отметить, что ключевым критерием классификации выступает компетенционный аспект, который, однако, не является изолированным и находится в тесной взаимосвязи с другими факторами. Таким образом, можно констатировать, что классификация автономий базируется на комплексной оценке различных параметров их конституционно-правового статуса, что позволяет сформировать целостное представление о специфике каждого типа автономных образований и их месте в системе государственного устройства [1, с. 6].

По данному признаку в научной литературе выделяются автономии «политические и административные», «государственные, административно-политические» «государственно-политические, административно-политические», «административная автономия», «областная и национально-территориальная», «территориально-национальная, автономия местных органов, не отличающаяся национальными особенностями, автономия городов, областей и др.», «национально-территориальная и экстерриториальная», «этно-территориальная и территориальная», «государственная (законодательная) и местная (административная)», «национально-территориальная и административно-территориальная», «государственно-региональная и местная»[2, с. 40].

Для иллюстрации квалифицирующих признаков и существенных характеристик территориальных автономий целесообразно детально рассмотреть содержание различных дефиниций автономии, представленных в научной литературе. Анализ различных подходов к определению автономии позволит выявить ключевые отличительные черты этого явления, а также его вариативность в разных конституционно-правовых системах.

Раскрытие смыслового наполнения используемых дефиниций будет способствовать формированию целостного представления о многообразии проявлений автономии и ее концептуальном осмыслении в науке конституционного права.

А. М. Осавелюк отмечает, что в некоторых унитарных государствах автономные территориальные образования обладают политической (законодательной) автономией, то есть наделены правом принимать собственные законы, которые имеют более высокие конституционные гарантии по сравнению с местными актами других административно-территориальных единиц того же уровня. Статус таких автономий во многом сближается со статусом субъектов федерации. Однако в отличие от федераций, автономии не обладают собственными конституциями и органами государственной власти. Более того, конституции этих унитарных государств прямо закрепляют унитарную форму территориального устройства, но вместе с тем признают и гарантируют право отдельных территорий на автономию. К примеру, Конституция Италии провозглашает: «Республика, единая и неделимая, признает местные автономии и содействует их развитию» (ст. 5) [3]. Аналогичная норма содержится в Конституции Испании (ст. 2) [4]. Учредительные документы автономий (уставы, статуты) утверждаются общенациональным парламентом [5, с.264].

В. Е. Чиркин понимает под политической автономией – образование, которое имеет определенные элементы государственности, такие как собственная конституция, представительный орган с правом принятия законов по вопросам местного значения, которые не должны противоречить интересам государства, перечень полномочий, закрепленный в конституции государства или специальном законе. Политическая автономия также может иметь право участия в решении некоторых общегосударственных вопросов и международных соглашений, если они затрагивают интересы автономии [6, с.155].

Как отмечает С. В. Нарутто, степень автономии политико-территориальных единиц государства по отношению к центральной власти может быть различной. Она может носить политический (законодательный, государственный) или административный (местный) характер. Политическая (законодательная) автономия предполагает наличие у территориальных образований собственных полномочий по вопросам государственной важности и, соответственно, права принимать законы. Административная автономия означает ограничение полномочий территориальных единиц вопросами местного значения и отсутствие у них права на собственное законотворчество [7, с.154].

По мнению Г. Н. Андреевой, для политической автономии характерны следующие признаки: статус определяется общегосударственным законом или статутом, утверждаемым парламентом страны; население автономии избирает собственный парламент; законы парламента автономии должны соответствовать общегосударственным актам; парламент автономии формирует правительство автономии; представитель центральной власти в автономии обладает правом вето в отношении ее законов.

В административных автономиях создаются те же органы, что и в других административно-территориальных единицах, но с дополнительными полномочиями для обеспечения интересов автономии. Также обеспечивается представительство населяющих автономию национальностей и бóльшая самостоятельность в экономике, культуре и других сферах [8, с. 373].

Как отмечает В. Е. Сафонов, в теории государства и права, в конституционном праве, выделяют две основные формы автономии: политическую и административную.

При политической автономии органы самоуправления обладают широкими полномочиями в сфере законодательства. Они могут принимать местные законы по вопросам, которые относятся к их компетенции.

При административной автономии органы самоуправления обладают ограниченными полномочиями в сфере законодательства. Они могут принимать нормативные акты по вопросам образования, издания газет, радиовещания и телевидения на местном языке [9, с. 215].

По мнению К. В. Арановского, автономия не издаёт законов в полном смысле этого слова. Нормативные акты, принимаемые ее органами, производны от законов государства, то есть подзаконны.

Например, в Италии областные советы принимают нормативные акты, называемые законами. Однако их правовой статус не соответствует статусу законов, принимаемых парламентом страны, так, как: во-первых, круг вопросов, по которым областные советы могут принимать законы, ограничен государством; во-вторых, областные законы должны соответствовать законодательству всей республики; в-третьих, парламент Италии в конечном счете определяет объем прав автономии.

Сравнивая правовой статус автономии с компетенцией субъектов федерации, К. В. Арановский отмечает следующее:

В отличие от автономии, субъект федерации обладает законодательной компетенцией. Закон, изданный субъектом федерации в пределах своей компетенции, имеет высшую юридическую силу и самостоятельное, а не подзаконное, значение. Он выражает суверенитет субъекта федерации, и федерация не вправе его отменить [10, с. 231].

Авторы В. О. Лучин, Г. А. Василевич и А. С. Прудников представляют классификацию автономий, основанную на двух основных группах: 1) политическая (включая государственную и законодательную) и 2) административная (иногда называемая местной) автономии.

Политическая автономия охватывает сферу, в которой автономная единица обладает более высоким статусом. Этот вид автономии характеризуется наличием субъектов с практически всеми внешними признаками государства. Сюда включаются парламент, правительство, гражданство, местное законодательство и ряд других важных атрибутов, включая государственно-правовую символику. Примерами политической автономии являются Северная Ирландия, Нормандские острова, о. Мэн, Гренландия и Фарерские острова в составе Дании. Шотландия также обладает политической автономией, но её права ограничены. Некоторые регионы в Испании, такие как Страна Басков, Каталония, Андалусия и Галисия, также обладают политической автономией и обладают широким набором государственно-правовых полномочий. Эти регионы можно рассматривать как реальные государственно-правовые образования. Политическую автономию также имеют Минданао и Кордельера в Республике Филиппины, а также регионы в Шри-Ланке, Индии, Судане и других странах.

Административно-территориальная автономия чаще всего связана с географическим положением автономной единицы и характеризуется более ограниченным кругом прав и полномочий у её государственных органов. Примерами административной автономии могут служить Сицилия и Сардиния в Италии, Азорские острова и о. Мадейра в Португалии. Эти регионы имеют свои законодательные органы, правительства и управление, но их права ограничены по сравнению с политической автономией.

Кроме того, ими выделяется национально-культурная автономия, предоставляющая этническим группам право развивать свою культуру и язык. Также используются понятия персональной, корпоративной и национально-территориальной автономии применительно к нацменьшинствам [11, с. 187-189].

Как отмечает В. Е. Чиркин, современная теория отвергает представление об исключительном значении этнического фактора для автономии. На практике автономии создаются не только по этническому, но и по иным основаниям. Территориальная автономия учреждается для учета бытовых, культурных и других особенностей населения данной местности (многие автономии в Италии и Испании), географических условий (Тобаго в государстве Тринидад и Тобаго), религиозных факторов (Минданао на Филиппинах).

Даже в этнических автономиях (таких как, Шотландия в Великобритании, Гренландия в Дании, Гагаузия в Молдове) учитываются также исторические, экономические, бытовые и иные аспекты [6, с.153].

Территориальная автономия зачастую отождествляется с федерализмом, где автономия рассматривается через призму разграничения законодательных полномочий. Однако вне теории федерализма идея автономии не всегда должна сводиться к разделению законодательных функций. Действительно, в начале XX века, согласно международному праву, автономия была синонимом «внутреннего суверенитета». В последнее время выдвигались концепции «политической» автономии, включающей законодательные, исполнительные и судебные полномочия. Но во многих европейских конституциях термин «автономия» применяется и к сообществам без законодательных функций. Поэтому Совет Европы традиционно придерживается позиции, что региональная автономия не обязательно предполагает законотворчество [13].

Таким образом, под автономией могут пониматься различные и даже противоречащие друг другу политические идеи. Эта многогранность часто отстает как неотъемлемая часть концепции. Тем не менее, если понимать автономию таким образом, то концепция в значительной степени теряет свою эвристическую ценность, даже если принять гипотезу о том, что между административной и законодательной децентрализацией существует лишь разница в степени [14, с. 136].

Классификация автономий на политические и административные является наиболее распространенной в науке конституционного права. Однако этот подход имеет ряд недостатков, которые необходимо рассмотреть более подробно.

Во-первых, отсутствует четкая система критериев для квалификации таких автономий как политических или административных, что приводит к неоднозначности и неопределенности в определении их статуса.

Во-вторых, между политическими и административными автономиями существует множество переходных форм, которые сложно отнести к одной из этих категорий. Это приводит к образованию так называемых «серых зон», затрудняющих классификацию автономий.

Для создания более гибкой и адаптивной системы классификации автономий можно предложить несколько признаков, которые будут учитывать их специфические особенности. Один из таких признаков может быть основан на степени независимости автономных образований в различных сферах управления. Этот подход позволит более точно определить статус автономий и избежать неоднозначности.

Признаки классификации автономий:

1. Степень законодательной независимости:

- **Полная законодательная автономия:** автономные образования имеют право принимать собственные законы по большинству вопросов, за исключением тех, которые находятся в исключительной компетенции центрального правительства.
- **Ограниченная законодательная автономия:** автономные образования могут принимать законы только по определенному кругу вопросов, четко определенному центральным законодательством.

2. Степень исполнительной независимости:

- **Полная исполнительная автономия:** автономные образования имеют собственные исполнительные органы, которые полностью контролируют местное управление и выполнение законов.
- **Ограниченная исполнительная автономия:** автономные образования имеют свои исполнительные органы, но их полномочия ограничены и подотчетны центральному правительству.

3. Степень финансовой независимости:

- **Полная финансовая автономия:** автономные образования имеют право самостоятельно формировать и управлять своим бюджетом, в том числе собирать налоги и распределять финансовые ресурсы.
- **Ограниченная финансовая автономия:** автономные образования получают часть своего бюджета от центрального правительства и имеют ограниченные полномочия в вопросах налоговой политики и распределения финансов.

4. Степень судебной независимости:

- **Полная судебная автономия:** автономные образования имеют свои судебные системы, которые функционируют независимо от центральных судебных органов.
- **Ограниченная судебная автономия:** автономные образования имеют свои суды, но их решения могут быть пересмотрены центральными судебными органами.

С учетом предложенной системы, можно рассмотреть следующую классификацию:

Высокая степень автономии: регионы, обладающие полной или почти полной независимостью во всех перечисленных сферах. К таким автономиям относятся Гренландия, Фарерские острова, Аландские острова и другие.

Низкая степень автономии: регионы с ограниченной независимостью во всех сферах. К таким автономиям можно отнести Минданао, Гагаузию, Ачех и другие регионы.

Такой подход позволит более точно учитывать разнообразие форм автономий и адаптировать классификацию к конкретным условиям каждого региона, устраняя «серые зоны» и повышая четкость в определении их статуса.

• Библиография:

1. АВАКЪЯН, С. А. *Конституционное право: Энциклопедический словарь* / Отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. - Москва: НОРМА: НОРМА-ИНФРА.М, 2000. - 675, ISBN 5-89123-409-2.
2. ИРХИН, И. В. *Территориальные автономии в зарубежных унитарных и регионалистских государствах Европы и Азии* (конституционно-правовое исследование): монография / И. В. Ирхин. - Москва: Инфра-М, 2022. – 465 с. ISBN 978-5-16-014270-8.
3. Costituzione della Repubblica Italiana, adottata nel 1947 dall'Assemblea Costituente, è entrata in vigore il 1 gennaio 1948. [Онлайн], [Прочитано: 30.06.2024]. Доступно на: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione>
4. Constitución Española, aprobada el 6 de diciembre de 1978 en referéndum constitucional, entró en vigor el 29 de diciembre de 1978, [Онлайн], [Прочитано: 30.06.2024]. Доступно на: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#4>
5. ОСАВЕЛЮК, А., НЕВИНСКИЙ, В., КОНОНОВ, К. и др.: *Конституционное (государственное) право зарубежных стран*. Учебник для бакалавриата / отв. ред. В. В. Невинский. - Москва: Норма: ИНФРА-М, 2022. - 432 с. ISBN 978-5-00156-197-2.
6. ЧИРКИН, В. Е. *Территориальная организация публичной власти: монография* / В. Е. Чиркин. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. - 208 с. ISBN 978-5-91768-827-5.
7. НАРУТТО, С. В. *Территория в публичном праве: Монография* / С.В. Нарутто, Е.С. Шутрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова; Московский гос. юр. универ. им. О.Е.Кутафина (МГЮА). - Москва: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. - 320 с. ISBN 978-5-91768-413-0.
8. АНДРЕЕВА, Г. Н. *Конституционное право зарубежных стран: учебник* / Г. Н. Андреева. - 2-е изд., перераб. - Москва: Норма, 2009. - 509 с. ISBN 978-5-91768-014-9.
9. САФОНОВ, В. Е. *Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов* / В. Е. Сафонов, Е. В. Миряшева - Москва: Издательство Юрайт, 2022. - 351 с., ISBN 978-5-534-01561-4.
10. АРАНОВСКИЙ, К. В. *Государственное право зарубежных стран: Учебник для вузов* / К. В. Арановский. – М.: Форум; М.: Инфра-М, 1998. – 488 с. – (Высшее образование). ISBN 5-86225-742-X.
11. ЛУЧИН, В. О. *Конституционное право зарубежных стран: учеб.*: рек. Мин. обр. РФ / под ред.: В. О. Лучина, Г. А. Василевича, А. С. Прудникова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. - 728 с. ISBN 978-5-238-01625-2.
12. Recommendation 1609 (2003) of the Parliamentary Assembly, adopted by the Assembly on 24 June 2003 (19th Sitting). Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. [Онлайн], [Прочитано: 10.07.2024]. Доступно на: <https://pace.coe.int/en/files/17118/html>
13. GAGNON, Alain-G. KEATING, M. *Political Autonomy and Divided Societies Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*. Palgrave MacMillan: 2012. – 281 p. ISBN 978-0-230-36532-2.

PARLAMENTARISMUL – FUNDAMENT CONCEPTUAL AL CONSTITUȚIONALISMULUI EUROPEAN¹⁸

PARLIAMENTARISM – CONCEPTUAL BASIS OF EUROPEAN CONSTITUTIONALISM

Doina CUCIURCA,

Universitatea de Stat din Moldova,

ORCID ID: 0000-0001-6859-7956, e-mail: doina.cucurca@usm.md

Abstract. Parliamentarism represents one of the most significant institutional innovations in Europe's political history, playing a fundamental role in the development of European constitutionalism. This form of political organization combines the principle of representativeness with the separation of powers, providing a framework for democratic governance and the protection of citizens' rights. European constitutionalism, rooted in the supremacy of the constitution and the protection of fundamental rights, has been deeply influenced by the evolution of parliamentary institutions.

The aim of this article is to explore how parliamentarism has contributed to the consolidation of European constitutionalism by examining its origins, fundamental principles, and contemporary challenges. We will analyse the relationship between these two concepts, highlighting the essential role of parliamentary institutions in advancing the rule of law and creating a political framework based on accountability and transparency.

Keywords: *parliamentarism, European constitutionalism, constitution, parliament, separation of powers, human rights.*

Cercetarea coraportului dintre „parlamentarism” și „constituționalism”, în calitatea lor de categorii juridice fundamentale, este justificată, printre altele, de lipsa în literatura de specialitate, în special a celei din Republica Moldova, a unor argumente științific argumentate.

În general constituționalismul este perceput ca un sistem de convicțiuni care întruchipează ideea statului de drept, unul dintre reperele fundamentale ale acestuia din urmă fiind reprezentarea populară, adică parlamentarismul. În această ordine de idei, în știința dreptului constituțional, parlamentarismul este apreciat ca o componentă fundamentală a constituționalismului european [1, p. 15], care, la rândul său, reprezintă un fenomen istoric bazat pe ideea

¹⁸ Articolul este elaborat în contextul realizării Proiectului „Consolidarea mecanismelor socio-economice și juridice de asigurare a bunăstării și securității cetățenilor” (CONSEJ 01.05.02).

că bunăstarea și justiția pot fi obținute prin autogovernare socială. Această autogovernare este fundamentată pe principii precum democrația, exercitarea suveranității naționale prin organe reprezentative alese pe baza votului universal, egal, direct, secret și liber exprimat, supremația legii, separarea puterilor, pluralismul politic și altele [2, p.43].

În mare parte, parlamentarismul poate fi analizat fie prin prisma instituției Parlamentului, fie prin raportare la idealurile și trăsăturile care definesc această instituție. În consecință, Parlamentul este apreciat ca un mijloc prin care se realizează principiile constituționalismului, ceea ce implică și accentuarea rolului său în regimul politic.

Constituționalismul european este orientat spre crearea unui stat de drept bazat pe constituție, care stabilește principiile fundamentale ale unui sistem democratic. Printre aceste principii academicianul Ion Guceac numără: exercitarea suveranității naționale prin organe reprezentative alese pe baza votului universal, egal, direct, secret și liber exprimat; supremația legii și separația puterilor în stat [3, p.78]. Profesorul Popa suplimentează aceste principii cu: democrația; coerența legislativă în activitatea statului; respectarea și protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului; suveranitatea națională; pluralismul politic; diversitatea formelor de activități economice [4, p.38]. Iar profesorul Ackerman, în acest sens, scoate în evidență supremația constituției, manifestată prin următoarele trăsături: orice act legislativ sau decizie politică trebuie să fie conformă cu prevederile constituționale; instituirea instanțelor constituționale pentru a asigura supremația constituției prin controlul constituționalității legilor și protecția drepturilor fundamentale prin mecanisme judiciare [5, pp.10–15].

Din punct de vedere cronologic parlamentarismul își are rădăcinile în Evul Mediu, odată cu instituțiile proto-parlamentare. Magna Charta (1215) a fost un moment de cotitură, stabilind că puterea monarhică este limitată în atribuții legate de contribuțiile financiare, care nu puteau fi percepute decât cu consimțământul Consiliului regatului [6, p.15]. Consiliile regale din Anglia, care includeau reprezentanți ai nobilimii și ai clerului, au evoluat treptat într-o formă mai organizată, culminând cu formarea Parlamentului englez în secolul al XIII-lea [7, p.337].

În calitate de instituție politico-juridică fundamentală, Parlamentul și-a stabilit originile în perioada medievală. Apariția sa a fost influențată de doi factori principali: necesitatea de a lupta împotriva despotismului și tiraniei, exprimând astfel dorința umană de a elabora legi, și, în cazul statelor întinse cu populații numeroase, dificultatea de a exercita direct dreptul de a legifera [8, p. 7].

Secolul al XIII-lea a marcat schimbări semnificative în Europa, cu dezvoltarea instituțiilor parlamentare și a adunărilor de stări [9, p.115]. În Franța, în timpul domniilor lui Filip al II-lea August și Filip al IV-lea cel Frumos, s-au făcut primii pași spre consolidarea autorității regale și centralizarea statală. În 1302, regele Filip al IV-lea cel Frumos a convocat primele State Generale, marcând începutul monarhiei reprezentative [10, p.103]. Aceste adunări includeau reprezentanți ai nobilimii, clerului și orășenimii și erau convocate la inițiativa regelui, fără o periodicitate stabilită, în funcție de împrejurări și obiective politice [11, p.297].

Până la sfârșitul secolului al XIII-lea, monarhia franceză a devenit o putere centrală remarcabilă, datorită eforturilor regilor de a-și consolida poziția față de nobilime și de a înfrunța autoritatea papală [8, p. 12]. Statele Generale au contribuit la această centralizare prin sprijinirea autorității regale, fără a o limita. Cu timpul, Franța a evoluat spre un regim de monarhie absolută, exprimat prin celebra maximă „*L'État, c'est moi*”, iar Statele Generale, convocate în principal pentru aprobarea impozitelor, nu au mai fost reunite după anul 1614 [12, p.190].

În secolele XVI-XVII în mai multe țări, pe lângă monarh, au fost create organe reprezentative cu funcții de consiliere. În Rusia, acestea au fost Duma boierilor și Sinodul de zemstvă, în Franța – Statele majore, în Spania – Cortesurile.

Schimbările politice din Europa de Vest în perioada tranziției de la feudalism la capitalism au contribuit la sporirea imaginii parlamentarismului prin următoarele circumstanțe:

- a) creșterea influenței păturilor sociale, care își protejau interesele private și corporative;
- b) persistența ignorării separării puterilor;
- c) apariția instituțiilor parlamentare care limitau puterea monarhului;
- d) introducerea obligativității respectării legilor de către toți, inclusiv guvernării.

Extinderea procesului de elaborare și adoptare este dovada transformărilor sociale și politice ale epocii, marcând tranziția de la feudalism la capitalism și consolidarea parlamentarismului burghez. Constituția Franceză din 1791 și cea a Imperiului German din 1871, alături de constituțiile altor, au consacrat separația puterilor și principiul suveranității naționale [11, p.114]. În același timp, Anglia și Suedia au introdus proto-partide parlamentare, precum „whigs” și „tories” sau partidul „pălăriilor” și cel al „tichiilor” [8, p.116].

Cu părere de rău, secolul al XIX-lea nu a marcat un triumf al parlamentarismului, ci o criză a acestuia, caracterizată prin ruperea parlamentarilor de electorat, scăderea autorității parlamentului și percepția sa ca un club de discuții

ineficient. În paralel, creșterea activismului maselor populare a forțat politicienii să adopte compromisuri, ceea ce a dus la introducerea instituțiilor precum referendumul și veto-ul popular, extinzând participarea maselor la guvernare.

Așadar, constituirea parlamentarismului a variat în funcție de contextul fiecărei țări, fiind influențată de revoluțiile burgheze și transformările sociale care au dus la compromisuri între burghezie și aristocrație. Această perioadă a fost marcată de apariția partidelor politice, extinderea universalității dreptului la vot și consolidarea principiului separării puterilor, cu un rol central al parlamentului în reprezentarea populară și legiferare.

În Anglia, Parlamentul este format din Camera Comunelor, Camera Lorzilor și Regele, însă Camera Comunelor deține rolul central [13]. Modificările legislative importante, precum Actul parlamentar din 1911 și cel din 1949, au limitat atribuțiile Camerei Lorzilor [12, p.332], iar Legea din 1999 a suprimat lorzii ereditari [14].

În prima jumătate a secolului al XX-lea, parlamentarismul era nevoit să își câștige locul în ierarhia puterilor, însă după al Doilea Război Mondial a devenit o instituție recunoscută, esențială pentru viața publică și un indicator al democrației. Parlamentele au dezvoltat interacțiuni eficiente cu alte ramuri ale puterii de stat și au intensificat activitatea legislativă, în timp ce structurile interparlamentare au sprijinit cooperarea între state.

Forma modernă a parlamentarismului s-a îndepărtat de modelul clasic, trecând de la reprezentarea populară pură la reprezentarea prin partide, datorită tranziției de la votul censitar la votul universal. Această schimbare, influențată de conceptul democrației plebiscitare de partid formulat de Max Weber, a accentuat rolul partidelor și al „politicienilor de profesie” în procesul legislativ și guvernare [15, pp.12–15].

Teoria și practica parlamentarismului în secolul al XX-lea au urmat două direcții: în Occident, prin instituirea echilibrului între autorități, și în URSS, prin consolidarea rolului partidului unic și delimitarea competențelor între diverse structuri. Această evoluție nu a fost uniformă, cu consolidarea puterii executive care, în unele cazuri, a subordonat parlamentul sau i-a limitat infl. Totuși, mecanismul de interacțiune între ramurile puterii a fost îmbunătățit.

Parlamentarismul s-a afirmat ca un sistem democratic și progresist, fiind parte integrantă a puterii de stat în 190 de state, dintre care 78 au parlamente bicamerale, iar restul monocamerale [16].

Etapa actuală a parlamentarismului este caracterizată de căutarea unor modele noi de guvernare parlamentară, influențată de criza formelor clasice și de procesele transnaționale de dezvoltare a partidelor politice, esențiale pentru reprezentativitate.

Parlamentarismul se confruntă în prezent cu numeroase **provocări**, generate de transformările economice, sociale și politice globale. Acestea includ:

- eroziunea încrederii publice (o parte din cetățeni au o percepție negativă asupra legislativului, considerându-l ineficient, corupt sau deconectat de la nevoile reale ale populației, fapt ce duce la absenteism și distanțare între cetățeni și instituțiile reprezentative);
- digitalizarea și dezinformarea (în pofida rapidității difuzării informațiilor, care ar fi trebuit să sporească dialogul dintre parlamentari și cetățeni, dezinformarea, manipularea informației și polarizarea accentuată de rețelele sociale afectează dezbaterile publice și funcționarea parlamentelor);
- deficitul de reprezentare (cauzat de absenteismul electoral, decredibilizarea partidelor politice, traseismul politic și rolul redus al opoziției parlamentare);
- creșterea influenței executivului (limitarea rolului puterii legislative pe seama creșterii atribuțiilor puterii executive în procesul de luare a deciziilor (prin asumarea de răspundere), încălcându-se principiul separării puterilor și reducând capacitatea legislativului de a exercita controlul asupra executivului);
- globalizarea și integrarea supranațională (procesele de integrare, precum cele din Uniunea Europeană, reduc suveranitatea națională, iar parlamentele naționale pierd din influență în fața instituțiilor supranaționale. Această dinamică creează tensiuni între nivelurile naționale și internaționale de guvernare);
- complexitatea problemelor contemporane (problemele globale, precum schimbările climatice, migrația sau securitatea cibernetică, necesită soluții coordonate la nivel internațional, depășind adesea capacitățile parlamentelor naționale de a interveni eficient); etc.

Pentru a răspunde acestor provocări, parlamentele trebuie să adopte reforme care să le modernizeze funcționarea, să întărească dialogul cu cetățenii, să sprijine transparența și să colaboreze cu alte instituții naționale și internaționale.

Legătura dintre constituționalism și parlamentarism este una de interdependență și complementaritate, deoarece ambele concepte contribuie la consolidarea unui stat democratic și bazat pe drepturi fundamentale. Constituționalismul oferă cadrul normativ și principiile fundamentale care reglementează funcționarea statului, inclusiv supremația legii, separația puterilor și protecția drepturilor cetățenilor. În acest context, parlamentarismul acționează ca un instrument practic care asigură aplicarea acestor principii printr-un proces de guvernare bazat pe reprezentativitate, responsabilitate și transparență.

Rolul principal al parlamentarismului este să transpună în realitatea politică idealurile constituționalismului, garantând că puterea este exercitată conform normelor stabilite de constituție. Parlamentele democratice, prin dezbateri, elaborarea legilor și controlul asupra executivului, sunt esențiale pentru menținerea echilibrului puterilor și pentru prevenirea abuzurilor de autoritate. După cum se recunoaște în doctrina dreptului constituțional, parlamentarismul „generează o serie de avantaje concrete, în legătură cu eficiența instituțională și consolidarea democrației” [17, p. 41].

În același timp, constituționalismul oferă limite și direcții clare pentru funcționarea parlamentelor, protejând astfel drepturile fundamentale și minoritățile împotriva unor eventuale derapaje ale majorității parlamentare. Prin această relație sinergică, constituționalismul și parlamentarismul contribuie la crearea și menținerea unui stat de drept solid și legitim.

Constituționalismul, pentru care este specific cel mai înalt nivel de generalizare, joacă rolul de factor constituitor al parlamentarismului. Conceptul de „constituționalism” însumează și celelalte categorii de drept constituțional, cum ar fi parlamentarismul – unul dintre elementele definitorii fundamentale ale constituționalismului.

După cum am mai menționat, democrația reprezentativă este unul din reperle fundamentale ale constituționalismului, exprimarea reală a sa fiind parlamentul. Fiind ales direct de cetățeni acesta acționează ca purtător de cuvânt al intereselor întregului popor. Această ipostază a acestui organ rezidă în parlamentarism, care, după cum am menționat, se caracterizează prin supremația parlamentului în cadrul mecanismului de stat. Statutul respective al parlamentului este determinat nu numai de caracterul reprezentativ al acestui organ, ci și de alți factori. Cel mai important aspect constă în faptul că parlamentul este investit cu atribuții de cel mai înalt nivel. În acest aspect, Constituția Republicii Moldova (art. 60) stabilește că Parlamentul este „unica autoritate legislativă a statului” [18]. Astfel, legile adoptate de Parlament reglementează cele mai importante relații sociale, situându-se în vârful ierarhiei actelor normative. Nu întâmplător în știința dreptului constituțional despre constituționalism se menționează că acesta presupune „supremația dreptului, rezultând din exercitarea puterii statale numai în cadrul legal conferit de normele juridice în vigoare”, dar și existența unui „sistem juridic ierarhic, care recunoaște forța juridică supremă a normelor constituționale” [19, p.20].

Nu este lipsit de sens să reamintim și de atribuția Parlamentului de a forma alte autorități publice și de a investi în funcție persoane cu atribuții publice, dar și să exercite controlul asupra activității acestora. Drept urmare, parlamentarismul reprezintă cel mai important instrument pentru implementarea democrației reprezentative – principiu fundamental al constituționalismului.

• Referințe bibliografice:

1. ENACHE M., CONSTANTINESCU M. *Renașterea parlamentarismului în România*. Iași: Ed. Polirom, 2001, 296 p. ISBN 973-683-688-6.
2. GUCEAC, I. Constituționalismul, democrația și libertatea – valori ale societății deschise [online]. In: *Akademios*, nr. 2(13), iunie 2009. pp. 41–47. [citat 26.12.2024]. Disponibil: <http://www.akademos.asm.md/fiA3ia%20C5%9Fi%20libertatea%20E2%80%93%20valori%20ale.pdf> .
3. GUCEAC, I. Constituționalismul și statul de drept în Republica Moldova. Realități și perspective. In: *Revista de Știință, Inovare, Cultură și Artă „Akademos”*, 2017, nr. 3(46), pp. 78-85. ISSN 1857-0461.
4. POPA, V. Abordări conceptuale în definirea constituționalismului. In: *Studii Juridice Universitare*, 2016, nr. 3-4(35-36), pp. 33-39. ISSN 1857-4122.
5. ACKERMAN, Bruce A. *We the People: Foundations*. Harvard: Harvard University Press, 1991. 385 p. ISBN 9780674948402.
6. LOUGHLIN, M. *Foundations of Public Law*. Oxford: OxfordAcademic, 2010. [online], [citat 08.01.2025]. Disponibil: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199256853.001.0001>.
7. GUCEAC, I. *Tratat elementar de drept constituțional*, vol. 2. Chișinău: ÎS FEP „Tipografia centrală”, 2022. 574 p. ISBN 978-5-88554-060-5.
8. GUȘTIUC, A., DENISENCO, L., GÂRLEA, R., *Elemente de convergență între Parlamentul Republicii Moldova și Parlamentul European*, Acad. „Ștefan cel Mare”, Chișinău, 2004. 93 p. ISBN: 9975-935-33-8.
9. SMOCHINA A., *Istoria universală a statului și dreptului, Epoca antică și medievală*, ed. „Tipografia centrală”, Chișinău, 2002. 224 p. ISBN: 9975-78-177-2.
10. БОРИСЕВИЧ, М.М., БЕЛЬЧУК О.А., ЕВТУШЕНКО С.Г. *История государства и права зарубежных стран*, Изд. Юриспруденция, Москва, 2007. 352 с. ISBN 978-5-9516-0226-8.
11. ЖИДКОВ, О.А., КРАШЕНИННИКОВА, Н.А. *История государства и права зарубежных стран*, ч. 1, изд. Норма-Инфра, Москва, 1999. 624 с. ISBN 5-89123-341-X.
12. DUCULESCU, V., CĂLINOIU, C., DUCULESCU, G. *Drept constituțional comparat*, vol. I, ed. Lumina Lex, București, 1999. ISBN 9735880938.
13. Notă: Pentru Camera comunelor alegerile se fac direct, prin vot secret, pe baza unui scrutin uninominal, cu majoritatea simplă, care nu este însă obligatorie. Membrii camerei comunelor beneficiază de imunitate parlamentară în legătură cu activitățile exercitate în Parlament.
14. Disponibil: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseoflords/house-of-lords-reform/from-the-collections/from-the-parliamentary-collections-lords-reform/lords-reform-1963-1999/houseoflordsact1999/>
15. WEBER, M. *Politica, o vocație și o profesie*, București: Anima, 1992, 54 p. ISBN 973-905-31-06.
16. Disponibil: https://www.ipu.org/national-parliaments?utm_source=chatgpt.com
17. *Reforma constituțională: analiză și proiecții*. Raportul comisiei pentru o nouă Constituție. Coord. Elena Simina TĂNĂSESCU. București, Universul Juridic, 2012. 218 p. ISBN 978-973-127-901-5
18. Constituția Republicii Moldova. In: *Monitorul Oficial* nr. 466 din 13.11.2024.
19. ANDREESCU, M. *Supremația Constituției. Controlul de constituționalitate a legilor*. București: Pro Universitaria, 2023. 396 p. ISBN 978-606-26-1646-5.

TRANSPARENȚA ÎN PROCESUL DECIZIONAL AL PARLAMENTULUI – O GARANȚIE A ÎNCREDERII RECIPROCE DINTRE STAT ȘI CETĂȚEAN

TRANSPARENCY IN THE PARLIAMENTARY DECISION-MAKING PROCESS – A GUARANTEE OF MUTUAL TRUST BETWEEN THE STATE AND THE CITIZEN

Dorel RUSU,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0009-0001-6898-2181, e-mail: dor.rusu@gmail.com

Abstract. Global experience demonstrates that a sustainable civil society is a fundamental prerequisite for building the rule of law, enabling the full expression of civil society institutions. These institutions provide citizens with a tangible opportunity to engage in the legislative process. Consequently, the modern constitutional state aligns with a contemporary civil society characterized by traits such as a developed system of independent and active civic associations (a pluralistic society), effective influence over authority, a high degree of civic consolidation, civic awareness, and various other features that have evolved during the maturation of a qualitatively new societal paradigm.

Keywords: *civil society, legislative process, decision-making process, social dialogue, rule of law, constitutional state, democracy, communicative democracy, lobby, justice, legality, human rights and freedom.*

Transparența în procesul decizional al parlamentului se referă la accesibilitatea și claritatea informațiilor legate de modul în care sunt luate deciziile legislative. Aceasta include:

1. Publicarea documentelor: Propunerile de legi, amendamentele și rapoartele sunt disponibile publicului.
2. Ședințe deschise: Sesiunile parlamentare sunt, în general, deschise publicului, iar cetățenii pot asista la dezbateri.
3. Consultarea publicului: Există oportunități pentru cetățeni, organizații și experți de a-și exprima opiniile înainte de adoptarea legilor.
4. Accesibilitatea informațiilor: Informațiile relevante sunt ușor de găsit pe site-urile oficiale ale parlamentului.

Transparența contribuie la responsabilizarea aleșilor, la creșterea încrederii publicului în instituțiile statului și la promovarea unei democrații funcționale.

La sfârșitul anului 2005 Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă [1]. În preambulul Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă era prevăzut: „Pornind de la faptul că Republica Moldova a declarat integrarea europeană drept o direcție strategică de dezvoltare a țării; Conștientizând responsabilitatea pe care o poartă autoritățile publice, precum și societatea civilă pentru viitorul țării și al poporului; Considerând necesară eficientizarea procesului de luare a deciziilor; Apreciind locul și rolul tradițional al societății civile în democrațiile europene; Pornind de la necesitatea promovării democrației participative; Pornind de la necesitatea stabilirii cooperării dintre Parlament și societatea civilă din Republica Moldova, Parlamentul instituie următorul mecanism de cooperare”.

Scopul Concepției a fost: stabilirea unei cooperări permanente, deschise și eficiente între Parlament și societatea civilă. Iar pentru atingerea acestui scop, s-a impus realizarea următoarelor obiective

- a) evaluarea obiectivă a problemelor cu care se confruntă societatea;
- b) reprezentarea cât mai largă în Parlament a opiniilor diverselor grupuri de cetățeni;
- c) eficientizarea democrației participative și a procesului de luare a deciziilor;
- d) încurajarea inițiativelor civice;
- e) extinderea și perfecționarea cadrului legislativ prin participarea cât mai largă a alegătorilor la acest proces.

Procesul de cooperare s-a bazat pe următoarele principii:

- a) principiul participării;
- b) principiul transparenței;
- c) principiul eficienței;
- d) principiul egalității;
- e) principiul independenței;

Cooperarea urma a fi efectuată în următoarele forme:

- a) consilii de experți, ce urmau a fi create din componența reprezentanților organizațiilor societății civile, în condițiile prevăzute de Regulamentul Parlamentului [2].
- b) consultare permanentă, prin punerea la dispoziția societății civile a proiectelor de acte legislative și amplasarea pe site-ul web a Parlamentului.
- c) întruniri ad-hoc, pentru consultări asupra unor probleme concrete de pe agenda Parlamentului și asupra altor probleme de interes național.
- d) audieri publice, ce urmau a fi organizate cel puțin o dată pe an de către fiecare comisie parlamentară permanentă întru consultarea organizațiilor societății civile.

e) conferința anuală, pentru evaluarea gradului de cooperare și pentru luarea deciziilor asupra unor noi direcții de cooperare între Parlament și organizațiile societății civile.

Un stat este democratic și modern atunci când societatea civilă are acces la procesul de elaborare și luare a deciziilor esențiale pentru dezvoltarea politică, economică și socială a țării.

În opinia academicianului Guceac Ion [3, p.77], societatea civilă este cel mai simplu termen aplicat pentru a descrie un sistem integrat de structuri care implică cetățeanul în diferitele sale ipostaze de membru într-o organizație ne-guvernamentală, într-un sindicat sau într-o organizație patronală. Oricare dintre aceste organizații este formată din cetățeni, asociați benevol sub diferite forme, care au aceleași interese și care își dedică timpul, cunoștințele și experiența pentru a promova și apăra drepturile și interesele personale.

Noțiunea de societate civilă, în sensul cel mai larg, este acea entitate eterogenă care activează în spațiul neocupat dintre stat (cu toate instituțiile sale politice și administrative) și piață (zona care are drept element esențial profitul). În această zonă dezinteresată politic (societatea civilă, prin definiție, nu are ca scop cucerirea puterii politice, la nivel local sau central) și financiar ar trebui să se întrevadă valorile și principiile care ghidează o societate. Aceasta este zona de mijloc a societății care formează, indirect, reperele și care controlează, cel puțin (moral și valoric), funcționarea corectă a instituțiilor social-politice [4, p.41].

O dată cu adoptarea Constituției Republicii Moldova la 29.07.1994 [5], legiuitorul a inclus la art. 41 că cetățenii se pot asocia liber în partide și în alte organizații social-politice. Ele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor și, în condițiile legii, participă la alegeri.

Prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 149 din 09.06.2023 [6] a fost arprobată Platforma de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului și a fost abrogată Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă.

Preambulul Hotărârii a statuat: „Luând în considerare necesitatea unei mai largi deschideri a Parlamentului față de cetățeni, Conștientizând faptul că sporirea gradului de transparență în procesul decizional este o garanție a încrederii reciproce dintre stat și cetățean, Pornind de la aspirațiile europene ale Republicii Moldova, împărtășind necesitatea dialogului deschis, transparent și regulat cu societatea civilă în asigurarea unui proces democratic de luare a deciziilor prin facilitarea accesului la activitatea Parlamentului și prin implicarea în procesul de luare a deciziilor, ținând cont de responsabilitatea și rolul acestuia pentru viitorul țării”.

Platforma de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului, numită în continuare Platformă are drept scop încurajarea inițiativelor civice, eficientizarea aportului participativ al părților interesate la procesul decizional al Parlamentului, contribuind astfel la asigurarea transparenței și la creșterea credibilității acestuia.

Documentul definește principiile, misiunea, obiectivele, drepturile și obligațiile, precum și formele de participare civică la procesul decizional al Parlamentului.

Dialogul și participarea civică se realizează în baza următoarelor principii:

- 1) principiul participării și implicării – implicarea plenară, în procesul de cooperare, a reprezentanților părților interesate;
- 2) principiul transparenței, inclusiv financiare – desfășurarea procesului de cooperare într-o manieră deschisă, mecanismul de cooperare fiind clar atât părților interesate implicate direct în acest proces, cât și opiniei publice;
- 3) principiul eficienței – implicarea constructivă, în procesul de cooperare, a reprezentanților părților interesate, astfel încât contribuțiile lor să exercite un impact pozitiv asupra dezvoltării inițiativelor legislative, iar Parlamentul să poată beneficia plenar de pe urma cooperării;
- 4) principiul egalității de tratament – tratarea egală, în procesul de cooperare, a reprezentanților tuturor părților interesate;
- 5) principiul egalității de șanse – exprimarea, de către reprezentanții părților interesate, a necesităților și intereselor diferitor grupuri sociale, în mod particular ale celor defavorizate și marginalizate: populația săracă, femeile, populația de etnie romă, persoanele cu dizabilități;
- 6) principiul independenței – libertatea și independența reprezentanților părților interesate la stabilirea scopurilor, la luarea deciziilor și la desfășurarea activităților, acestea promovând nonpartizanatul politic, care presupune nealinierea la vreo ideologie sau politică de partid și adoptarea unei atitudini civice responsabile;
- 7) principiul încrederii – cooperarea se bazează pe interacțiunea onestă, pe respectul și încrederea reciprocă dintre Parlament și părțile interesate;
- 8) principiul parteneriatului – implicarea plenară și stabilirea responsabilităților în vederea soluționării cât mai eficiente a problemelor din societate.

Participarea civică la procesul decizional al Parlamentului se realizează prin:

- a) informarea părților interesate, care prevede publicarea, în format accesibil, pe pagina web oficială a Parlamentului a informațiilor generale prevăzute de Platformă;
- b) consultare permanentă, fără prezență fizică, care prevede: recepționarea a opiniilor și recomandărilor părților interesate; examinarea opiniilor și

recomandărilor părților interesate; publicarea pe pagina web oficială a Parlamentului a sintezei recomandărilor prezentate de părțile interesate.

- c) participare activă, care prevede: organizarea audierilor parlamentare; crearea, la necesitate, de către comisiile permanente, a consiliilor de experți; crearea grupurilor de lucru cu participarea părților interesate; convocarea conferinței anuale; încheierea memorandumului de cooperare.

Pentru o cooperare permanentă, deschisă și eficientă între Parlament și părțile interesate, Platforma stabilește următoarele obiective:

- 1) reprezentarea cât mai largă în Parlament a opiniilor diverselor grupuri de părți interesate;
- 2) dezvoltarea democrației participative și a procesului decizional;
- 3) asigurarea unui dialog eficient și durabil între comisiile permanente și reprezentanții părților interesate;
- 4) evaluarea obiectivă a problemelor existente în societate și identificarea celor mai importante subiecte pentru a contribui la soluționarea lor eficientă și operativă;
- 5) îmbunătățirea cadrului normativ prin elaborarea de expertize, analize de impact, evaluări, rapoarte de evaluare ex-post, opinii și recomandări pe marginea inițiativelor legislative și a proiectelor de acte normative aflate pe agenda parlamentară;
- 6) încurajarea inițiativelor civice.

Consultarea părților interesate se realizează prin recepționarea și examinarea opiniilor și recomandărilor acestora, prin întocmirea sintezei pe marginea lor și prin organizarea de audieri parlamentare.

Comisiile permanente creează, pe lângă comisii, consilii permanente de experți din reprezentanți ai părților interesate, conform direcțiilor principale de activitate ale comisiilor. Părțile interesate pot fi incluse în grupurile de lucru create de Parlament și de organele de lucru ale acestuia, în vederea elaborării sau definitivării unor proiecte de acte normative.

În cadrul conferinței anuale, Parlamentul prezintă raportul privind transparența în procesul decizional, inclusiv gradul de participare și impactul dialogului cu părțile interesate în procesul decizional al Parlamentului. În cadrul conferinței anuale se poate adopta o rezoluție, se pot formula recomandări pe marginea subiectelor discutate, a noilor direcții de cooperare între Parlament și părțile interesate. Rezoluția se publică pe pagina web oficială a Parlamentului.

În capitolul 10 din Platformă, este prevăzut că Parlamentul este în drept să încheie un memorandum de cooperare cu reprezentanții părților interesate, cu mediul academic și cu sectorul privat. Memorandumul de cooperare contribuie la perfecționarea calității, sub aspect juridic și științific, a actelor normative

pentru corespunderea acestora cu normele și standardele legislației Uniunii Europene.

Conform Platformei, Memorandumul de cooperare poate avea ca obiectiv diseminarea informațiilor privind procesul de integrare europeană a Republicii Moldova, armonizarea legislației, precum și implicarea părților interesate în procesul de implementare a Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană. Memorandumul de cooperare asigură realizarea activităților de monitorizare alternativă ale societății civile pe domeniile de competență ale Parlamentului.

Memorandumul de cooperare contribuie la consolidarea capacităților instituționale/administrative ale Parlamentului prin furnizarea de expertiză, instruire, asistență tehnică, consultanță și alte servicii de asistență.

Iar acțiunile prevăzute în memorandumul de cooperare se realizează pe principii de voluntariat.

În scopul realizării obiectivelor menționate supra, Platforma (p. 6.2.) obligă Parlamentul să asigure participarea civică a părților interesate la procesul decizional prin: informarea, în modul stabilit, despre organizarea audierilor parlamentare; consultarea opiniei părților interesate asupra proiectelor de acte normative; recepționarea și examinarea opiniilor și recomandărilor părților interesate; facilitarea participării civice a părților interesate atât în format fizic, cât și online. În același timp, Regulamentul Parlamentului [7] nu include norme specifice care să faciliteze și să asigure o participare activă a cetățenilor în procesul decizional.

La art. 24 din Regulamentul Parlamentului este indicat că la ședințele publice ale comisiei pot fi prezenți reprezentanți ai mijloacelor de informare în masă acreditați la Parlament. Totdată, informațiile oficiale despre lucrările comisiei se dau publicității și se plasează pe web site-ul Parlamentului.

Tot la ședințele publice ale comisiei pot fi invitați pentru participare, conform art. 26 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului, persoane interesate și specialiști din partea unor autorități ale administrației publice, organizații specializate, reprezentanți ai părților interesate, precum și specialiști din Direcția juridică a Secretariatului Parlamentului și din secretariatele comisiilor permanente.

De asemenea, Regulamentul Parlamentului (art.100) nu garantează în mod expres accesul reprezentanților instituțiilor societății civile nici la ședințele plenare ale forului. Rămâne doar să presupunem că participarea instituțiilor societății civile la ședințele publice ale Parlamentului este facilitată prin expresia „reprezentanți ai părților interesate, precum și alte persoane, în baza autorizației sau invitației, în condițiile stabilite de Biroul permanent”.

Regulamentul Parlamentului folosește expresia „părți interesate”, dar nu dă și o definiție respectivei expresii. În schimb, Legea privind transparența în procesul decizional [8] include noțiunea de „parte interesată” compusă din cetățeni, asociații constituite în corespundere cu legea, persoane juridice de drept privat, care vor fi afectați, ar putea fi afectați de adoptarea deciziei și care pot influența procesul decizional.

Această noțiune se regăsește și în Platforma de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului.

Cu părere de rău, Platforma nu menționează în mod exhaustiv actorii societății civile, așa cum o fac izvoarele internaționale. Neclară, în opinia noastră, este și noțiunea de „mediu academic”. Folosirea acestei noțiuni confuze poate duce, în ultima instanță, la încheierea unor memorandumuri de cooperare cu actori ai societății civile „comozi” fracțiunilor parlamentare majoritare. Totuși, presupunem că părțile eventuale ale unor memorandumuri de acest gen vor fi selectate de Parlament din Lista sistematizată pe domenii de activitate ale comisiilor permanente ale Parlamentului [9].

Reprezentanții societății civile [10] au mai semnalat și alte probleme și vin cu recomandarea de a revizui unele acte normative importante, cum ar fi: Regulamentul Parlamentului, Legea privind transparența în procesul decizional, Legea cu privire la actele normative, pentru a ordona și a oferi mai multă claritate procesului legislativ/decizional în Parlament, iar ca finalitate să fie perfecționat cadrul normativ, în special privind: formele și procedurile consultărilor publice; recepționarea, analiza și sinteza recomandărilor înaintate de instituțiile societății civile; instituirea unor norme cu un conținut normativ univoc referitoare la publicarea și conținutul sintezelor cu privire la contribuția părților interesate în anumite proiecte de legi, inclusiv motivarea respingerii propunerilor parvenite; lista exhaustivă a documentelor obligatorii pentru plasarea pe pagina web a Parlamentului, termenele de publicare, inclusiv actele care vizează activitatea fracțiunilor parlamentare, Biroului permanent și comisiilor parlamentare permanente, speciale și de anchetă; indicarea pe pagina web a Parlamentului a persoanelor responsabile de proiectele de legi (deputați, funcționari etc.) și termenele exprese de examinare; sporirea responsabilității actorilor-cheie implicați, prin instituirea unor sancțiuni mai stricte pentru nerespectarea normelor chemate să asigure transparența în procesul decizional și mecanisme de control eficiente asupra respectării acestora; majorarea termenului legal de consultare publică sau diferențierea termenului de consultare, în funcție de complexitatea proiectelor de documente supuse consultării; instituirea unor norme potrivit cărora un proiect de lege nu poate fi supus votării în Parlament dacă nu a trecut toate etapele procedurii legislative și nu au fost realizate toate cerințele obligatorii de transparență; restricționarea

în timp a examinării unui proiect de lege, în funcție de categoria acestuia, prin stabilirea unui termen minim de examinare din momentul prezentării inițiativei legislative până la momentul votării proiectului de lege, cu asigurarea consultărilor publice transparente.

● **Referințe bibliografice:**

1. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 373 din 29.12.2005 pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, Monitorul Oficial al RM Nr. 5-8 art Nr : 55 din 13.01.2006
2. Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797 din 02.04.1996, MO al RM, 2007, Nr. 50
3. GUCEAC, I. *Tratat Elementar de Drept Constituțional*. Vol. 1, Chișinău, 2020, Editura Tipografia Centrală, p. 77
4. GUCEAC, I., FOCA, M. *Dreptul de a întemeia întemeia și de a se afilia la un sindicat în condițiile societății civile contemporane*. Constanța: Ex Ponto, 2011, p. 41
5. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994
6. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 149 din 09.06.2023 privind aprobarea Platformei de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului, Monitorul Oficial Nr. 200-203 art 345 din 20.06.2023
7. Lege nr. 797 din 02.04.1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului. Monitorul Oficial al RM, 2007, nr. 50.
8. Lege nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Monitorul Oficial al RM, 2008, nr. 215–217.
9. Lista părților interesate de procesul legislativ sistematizată pe domenii de activitate ale Comisiilor parlamentare permanente. Actualizat: aprilie, 2024. [online] [accesat 15.08.2024] Disponibil: <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=UqEK%2fyxtbBI%3d&tabid=60&language=ro-RO>.
10. Transparența în activitatea Parlamentului: reguli clare și obligatorii pentru toți! [online]. [citat 15.08.2024]. Disponibil: <http://www.viitorul.org/files/2.pdf>.

INDEPENDENȚA JUSTIȚIEI – ASPIRAȚIE INVARIABILĂ A CONSTITUȚIONALISMULUI EUROPEAN

THE INDEPENDENCE OF JUSTICE – AN INVARIABLE ASPIRATION OF EUROPEAN CONSTITUTIONALISM

Cristina POPOVICI,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0009-0007-1795-1258, e-mail: cristina.popovici@usm.md

Abstract. European constitutionalism aims to energize European societies by serving as a means of regulating social and political relations of paramount importance, leading to the continuous development of the principles of the rule of law and the establishment of a system of checks and balances.

In this context, justice represents one of the fundamental ways of ensuring and safeguarding respect for citizens' rights and freedoms without any discrimination. It is carried out solely in the name of the law and exclusively by judicial authorities. Any judicial activity must be grounded in the fundamental principles of the organization and functioning of justice, designed to ensure the unity and efficiency of the act of justice. The goal is the realization of legitimate human rights and freedoms.

Keywords: *constitutionalism, European constitutionalism, rule of law, supremacy of the constitution, separation of powers, justice, judiciary authority.*

După cum cunoaștem în ultimii ani, științei dreptului constituțional i se încredințează misiunea de a explica și soluționa problemele legate de realizarea în practică a ideilor constituționalismului. Deși Constituția Republicii Moldova din 1994 a pus temelia unui sistem constituțional modern, a unui regim politic democratic, doctrinarii de avertizează că ar fi prematur să vorbim despre „un program integru de perfecționare a normelor de drept, de combatere a nihilismului juridic” [1, p.142].

După cum cunoaștem în literatura de specialitate constituționalismul este evaluat drept o valoare prioritară în contextul dezvoltării unui stat de drept, democratic. Totodată, trebuie să accentuăm că în calitate de veritabil stat de drept poate fi recunoscut doar statul în cadrul căruia a avut loc o modernizare complexă în contextul unei reforme cuprinzătoare a sistemului politic și a celui economic, în urma căreia sunt așteptate schimbări radicale în sfera socială și vor fi instituite noi valori și standarde în cultură, spiritualitate și moralitate.

În calitate de pilon pentru stat va servi societatea civilă matură, reprezentată de toate instituțiile relevante, iar însuși statul funcționând în conformitate cu principiile fundamentale ale constituționalismului și democrației, respectarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului rămânând a fi prioritatea inerentă [2, p.79].

În ceea ce privește practica constituționalismului, ne asociem opiniilor potrivit cărora aceasta are un caracter individual specific fi stat în parte, statul asumându-și dezvoltarea dispozițiilor constituționale în conținutul actelor normative naționale, aplicarea dispozițiilor constituționale în activitatea autorităților publice, respectarea și dezvoltarea principiilor constituționale. Conform opiniei academicianului Ion Guceac, fenomenul constituționalismului s-a extins dincolo de frontierele statului, fi infl de mișcarea ce se manifestă la nivel regional, având drept scop adoptarea unor statute, și de mișcarea ce se manifestă la nivel european care are drept scop o colaborare vastă și o realizare cât mai eficientă a principiilor implementate [3, pp.193-194].

În același timp trebuie să luăm în calcul și lipsa unui standard relativ general acceptat de constituționalism, la etapa contemporană fiind lipsă o „acceptiune universală”, privitor la „valorile, principiile și instituțiile care se pot grupa sub umbrela acestuia...” [4].

Unul dintre cel mai esențial principiu al statului de drept este separarea puterilor în stat care se regăsește în mod expres sau implicit în conținutul a aproape tuturor constituțiilor din momentul de față, care presupune echilibru și colaborarea dintre cele trei puteri. Evoluția politică și juridică din ultimele decenii constituie considerabile provocări teoretice și practice în realizarea eficientă a acestui principiu, punând serioase probleme sub aspectul actualizării și al adaptării mecanismelor sale la realitatea în permanentă schimbare [5, p.92].

Important în organizarea statală este independența autorităților statale, care nu poate fi totală dar trebuie să fie foarte vastă bazată pe principiul colaborării și principiul loialității constituționale, astfel statul este responsabil să asigure și să creeze mijloace relevante pentru a permite celor trei puteri să își îndeplinească în mod corespunzător funcțiile care sunt consacrată în constituție și celelalte reglementări normative naționale și internaționale. Un aspect nu mai puțin important este că toate instituțiile de stat sunt obligate să respecte și să asigure independența puterii judecătorești.

Potrivit Curții Constituționale a Republicii Moldova, justiția este una din formele fundamentale de realizare și asigurare a respectării fără nici o discriminare a drepturilor și libertăților cetățenilor, care se înfăptuiește numai în numele legii și numai de către instanțele judecătorești. Orice activitate

jurisdicțională trebuie să se întemeieze pe principii fundamentale de organizare și funcționare a justiției, menite să asigure caracterul unitar și eficient al actului de justiție, scopul final al căruia îl constituie realizarea drepturilor și intereselor legitime ale omului [6].

Legislația națională stabilește că în Republica Moldova puterea judecătorească este independentă, separată de puterea executivă și legislativă, are atribuții proprii pe care le exercită prin intermediul instanțelor judecătorești. Organizarea judecătorească este reglementată de Constituție, de Legea privind organizarea judecătorească și alte acte normative [7, p.516].

Deși Constituția Republicii Moldova (art. 6) consacră principiul separației și colaborării puterilor, promotorii reformelor în domeniul sistemului judecătorec și în special, legislatorul, trebuie să țină cont de problemele semnalate de Consiliul consultativ al judecătorilor europeni. În opinia Consiliului, deși în general, “separarea puterilor” este acceptată de toate statele membre, în ultimii ani au apărut o serie de conflicte și de tensiuni îngrijorătoare:

- în unele țări, noile majorități politice contestă poziția unor judecători care sunt deja în funcție;
- în unele state membre, puterea executivă exercită o influență considerabilă asupra administrației puterii judecătorești, punând astfel sub semnul întrebării independența instituțională a puterii judecătorești și independența individuală a judecătorilor
- crizele economice și subfinanțarea cronică a sistemului judiciar din mai multe state membre ridică problema responsabilității bugetare a puterii legislative față de puterea judecătorească;
- lipsa legislației sau (în cealaltă extremă) schimbările rapide ale legislației ar putea fi contrare principiului securității juridice;
- politicienii și analiștii care critică public deciziile instanțelor în ultimii ani subminează în acest fel încrederea publică în puterea judecătorească din diferite țări;
- în majoritatea țărilor europene sursele tradiționale ale autorității nu mai sunt acceptate atât de ușor ca altădată etc [8].

Principiul independenței sistemului judiciar se află în centrul conceptului de stat de drept și este esențial pentru funcționarea democrației și respectarea drepturilor omului. Dreptul fundamental la un „proces echitabil” de către un „tribunal independent și imparțial instituit de lege” este consacrat în Convenția Europeană a Drepturilor Omului, în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene și în numeroase instrumente juridice naționale și internaționale. Ne bucurăm de acest drept fără obstacole serioase, iar această situație continuă în multe state membre ale Consiliului Europei. Cu toate acestea, asistăm acum la încercări din ce în ce mai alarmante ale puterilor executive și legislative de

a folosi pârghiile de care dispun pentru a influența și a direcționa judecătoria, subminând astfel independența justiției.

Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (Parlamentul European) în raportul din anul 2023 reamintește că un sistem judiciar independent este coloana vertebrală a statului de drept, deoarece reprezintă o condiție prealabilă a unui mecanism eficient atunci când legile, drepturile, libertățile și principiile democratice sunt neglijate sau încălcate. Tot odată subliniază că un sistem judiciar independent și eficient este esențial nu numai pentru menținerea statului de drept și a democrației în statele membre și în Uniune, ci și pentru punerea în aplicare a dreptului UE, având în vedere că Comisia se bazează pe autoritățile judiciare naționale pentru a asigura respectarea dreptului UE [9].

Într-un stat de drept, independența justiției este esențială pentru a menține stabilitatea în raporturile juridice, pentru ordinea de drept, în general. În acest context, legea cu privire la CSM a conferit Consiliului Superior al Magistraturii rolul de garant al independenței autorității judecătorești. Rolul principal al Consiliului Superior al Magistraturii este sprijinirea eforturilor judecătorilor pentru menținerea și întărirea independenței individuale și în acest scop folosește eficient pârghiile și mecanismele pentru apărarea independenței acestora [10].

Consiliului Superior al Magistraturii, în calitate de reprezentant al puterii judecătorești, îi revine responsabilitatea asigurării unor standarde profesionale și deontologice menite să consolideze judecătoria formând o comunitate profesională autentică, omogenă și durabilă. În acest context CSM are atribuită prerogativa constituțională de a fi garantul independenței justiției, pe parcursul anilor și-a exercitat atribuțiile având prerogativa reformării sistemului judiciar, creșterii capacității instituționale și consolidării independenței autorității judecătorești. În raportul CSM pentru anul 2023 se menționează că unele din prerogativele principale sunt implementarea reformării sistemului judiciar, creșterea transparenței actului de justiție, stabilirea unei relații de parteneriat cu mass-media în ceea ce privește prezentarea obiectivă a realităților sistemului judiciar, gestionarea carierei judecătorilor [11].

Prerogativa constituțională a CSM-lui de a fi garantul independenței justiției este încurajată și de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni constată că Constituțiile tuturor statelor membre UE trebuie să recunoască rolul puterii judecătorești de a susține principiile statului de drept și de a soluționa cazurile prin aplicarea legii, în conformitate cu legislația și cu jurisprudența.

În opinia membrilor Consiliului, faptul că însăși constituția creează puterea judecătorească pentru a îndeplini acest rol trebuie să confere în sine legitimitate puterii judecătorești în ansamblu. CCJE recomandă ca fiecare decizie privind numirea sau cariera unui judecător să aibă la bază criteriile obiective și să fie luată de o autoritate independentă sau să prezinte garanții că nu este luată

pe altă bază decât acele criterii. O altă recomandare privește participarea unei autorități independente cu reprezentare substanțială, aleasă democratic de alți judecători, la deciziile privind numirea sau promovarea judecătorilor [12].

Efortul instituțiilor naționale este sprijinit și de organismele internaționale care recomandă constituirea unui organ de autogovernare judecătorească, vom expune poziția Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), care în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei referitor la Consiliul Justiției în serviciul societății prin avizul nr. 10 (2007) recomandă următoarele:

- a) este important să se pună la punct în state un organism specific de garanțare a independenței judecătorilor, cum ar fi Consiliul Justiției, în calitate de element indispensabil al statului de drept și respectând principiul separării puterilor;
- b) Consiliul Justiției trebuie să aibă drept funcție protejarea independenței atât a sistemului judiciar, cât și a fiecărui judecător în parte și să garanteze, în același timp, eficiența și calitatea justiției în conformitate cu articolul 6 al CEDO pentru a întări încrederea justițiabililor în justiție;
- c) Consiliul Justiției ar trebui să fie protejat împotriva riscului de a-și vedea autonomia limitată de puterile legislativă și executivă, figurând la nivelul cel mai ridicat al ierarhiei normelor [13, p. 19].

Observăm că problema independenței justiției este mereu în atenția CCJE. În Avizul dedicate evoluției consiliilor judiciare și rolului acestora în cadrul sistemelor judiciare independente și imparțiale, acesta subliniază că „pentru a-și îndeplini rolul într-un stat modern și într-o Europă din ce în ce mai interconectată, sistemul judiciar trebuie să fie organizat într-un mod care să asigure că judecătorii sunt liberi să soluționeze dosarele, cu deplină independență și cu respectarea legii” [14].

CCJE atestă în cadrul statelor membre UE diferențe privitor la organizarea sistemului judiciar, în ansamblu, dar și în raport cu organele de autoadministrare judecătorească (consilii judiciare). CCJE nu vede o problemă în stilul diferit de „arhitectură” a organelor de autoadministrare judecătorească, considerând că această multiciplitate de soluții la nivel național este determinată de conținutul normativ al constituțiilor, culturi juridice și a istoriei naționale și că nu este cazul să fie promovat un model de organ de autoadministrare judecătorească. În același timp, CCJE recomandă:

- înființarea unor organe de genul consiliul judiciar, chemat să asigure independența judecătorilor, ca element esențial al statului de drept și garanția al principiului separării puterilor;
- organul de autoadministrare judecătorească să asigure independența sistemului judiciar, dar și a judecătorilor, garantând eficiența și calitatea justiției;

- să fie exclus riscul de limitare a autonomiei organul de autoadministrare judecătorească în beneficiul puterii legislative sau executive, fie prin Constituție fie prin alte legi;
- organul de autoadministrare judecătorească trebuie să aibă componență mixtă, cu o majoritate substanțială formată din judecători, dar poate fi format exclusiv din judecători;
- membrii organului de autoadministrare judecătorească trebuie să fie numiți pe baza competenței, a experienței, a înțelegerii vieții judiciare și a culturii independente;
- membrii judecători ai organului de autoadministrare judecătorească trebuie să fie aleși de colegii lor, fără nicio ingerință din partea autorităților politice sau a organelor judecătorești ierarhic superioare, iar membrilor care nu sunt judecători, să fie încredințată unor autorități apolitice etc.

Observăm că poziția CCJE reflectă standardele și cele mai bune practici europene privitor la consiliile judiciare - organe de autoadministrare a sistemului judecătorec în calitatea acestora de instrument care asigură independența acestui sistem [15].

Integritatea sistemului judecătorec, ca și a sectorului public în ansamblu, este una dintre provocările de bază ale societății noastre. Necesitatea de a face față acestei provocări și de a soluționa problemele de integritate reprezintă unul dintre angajamentele constante ale Republicii Moldova în contextul negocierilor cu partenerii de dezvoltare și este integrată în majoritatea documentelor de politici naționale [16].

Interesul pentru modul de organizare și de funcționare a justiției este destul de accentuat la etapa actuală, în special în lumina multiplelor evenimente furnizate în mass-media, cu referire la suspiciuni de corupție, spălare de bani, îmbogățire fără just temei ce planează asupra unor membri ai corpului judecătorec. Indiferent dacă aceste bănuieli se vor confirma sau nu prin hotărâri judecătorești irevocabile, faptul că este grav afectată credibilitatea justiției naționale este evident, iar necesitatea de a interveni rapid și organizat în investigarea unor asemenea cazuri și de a restabili, pe această cale, imaginea justiției, este o exigență inerentă a statului de drept, în care trebuie să funcționeze o justiție independentă și consolidată [17, p.47].

Independența justiției ca premisa statului de drept și o garanție fundamentală a procesului echitabil derivă din conținutul constituționalismului european. De altfel, încrederea populației în instituțiile judecătorești ca fiind independente în fața influenței politice este vitală într-o societate bazată pe supremația legii [18, p.8].

În concluzie, independența justiției este o condiție primordială pentru asigurarea încrederii publice și a credibilității sistemului judecătorec în

totalitate, astfel ca fiecare persoană să fie percepută ca fiind egală în fața legii și să fie tratată în baza principiului egalității, și anume în baza principiului că nimeni nu poate fi mai presus de lege.

• Referințe bibliografice:

1. GUCEAC, I. *Biobibliografie*, Chișinău: Editura USM, 2023, p. 142, ISBN 978-9975-62-486-2.
2. GUCEAC, I. Constituționalismul și statul de drept în Republica Moldova. Realități și perspective. In: *Revista de știință, inovare, cultură și artă „Akademos”*. 2017, nr. 3 (46), p. 79. ISSN 1857-0461 (cat. B), [citat: 14.11.2024], disponibil: http://www.akademos.asm.md/files/78_85_Constitutionalismul%20si%20statul%20de%20drept%20in%20Republica%20Moldova.%20Realitati%20si%20perspective.pdf
3. GUCEAC, I., *Constituția la răscruce de milenii*, Chișinău 2013, Chișinău: Î.S.F.E.-P. ,, Tipografia Centrală, p. 193-194, ISBN 978-9975-53-279-2.
4. Perspectivele constituționalismului în România. București. Monitorul Oficial R. A., 2000. ISBN 978-973-567-734-3.
5. BALAN, M. *Drept constituțional și instituții politice, vol. 1*. Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în contextul european, p. 92, ISBN 978-606-27-0301-1.
6. HOTĂRÎREA CURȚII CONSTITUȚIONALE privind controlul constituționalității art. 302 alin.1 pct.4) din Codul de procedură civilă și art. 327 alin. 1 pct.5) din Codul de procedură penală Nr.33 din 23.11.97 Monitorul Oficial al R.Moldova nr.82-83/35 din 11.12.1997, [citat: 10.12.2024] Disponibil:https://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte1997/h_33.pdf
7. GUCEAC, I., *Tratat leementar de drept constituțional*, Volumul II, Chișinău 2022, p. 516, ISBN 978-5-88554-060-5.
8. Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni. Avizul Nr. 18 (2015) „Poziția puterii judecătorești și relația ei cu celelalte puteri ale statului în democrația modernă”. [citat 28.09.2024], Disponibil: <https://rm.coe.int/16807481f7>
9. Raport referitor la Raportul Comisiei din 2023 privind statul de drept, Raport A-9-2024-0025, Parlamentul European, [citat: 23.12.2024], disponibil: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0025_RO.html
10. LEGE Nr. 947 din 19-07-1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, Publicat: 22-01-2013 în Monitorul Oficial Nr. 15-17 art. 65, [citat 23.12.2024], disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=144907&lang=ro#
11. Raport cu privire la activitatea consiliului superior al magistraturii și al instanțelor judecătorești în anul 2023, [citat: 28.09.2024], Disponibil: https://www.csm.md/files/RA-POARTE/2023/CsmRaportAnual2023_.pdf
12. *Ibidem*.
13. Avizul nr. 10(2007) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei referitor la Consiliul Justiției în serviciul societății, Strasbourg 23 noiembrie 2007, p.19, [citat: 09.08.2024], Disponibil: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2007/01/traduction-avis-nr.-10-en-roumain.doc>
14. Consiliul consultativ al judecătorilor EUROPENI (CCJE). Avizul CCJE nr. 24 (2021): Evoluția consiliilor judiciare și rolul acestora în cadrul sistemelor judiciare independente și imparțiale. [Accesat 28.09.2024] Disponibil: <https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje-romanian/1680a5e7ca>

15. Magna carta a judecătorilor. (Principii fundamentale). Strasbourg, 17 Noiembrie 2010. [Accesat 28.09.2024]. Disponibil: <https://rm.coe.int/ccje-magna-carta-roumain/168063e433>
16. Freedom House, Integritatea în justiție: realizări, provocări, perspective, Chișinău 2018, [citat: 28.09.2024]; Disponibil: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Shadow%20Report%20v2%20-%20Web%20-%20RO.pdf>
17. NEGRU, A., CRECIUN, N. Reconceptualizarea funcției de control a inspecției judiciare, *Studia Universitatis Moldaviae*, 2018, nr.3 (113), CZU: 340.114, p.47, [citat: 9.09.2024]; Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/47-56_0.pdf
18. ODIHR, Opinie interimară referitor la proiectul de lege cu privire la reformarea Curții Supreme de Justiție și organelor procuraturii din Republica Moldova (Versiune din septembrie 2019), p.8, [citat: 9.09.2024]; Disponibil: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/4/440417.pdf>

CONCEPTUL SECURITĂȚII DINAMICE ÎN SISTEM PENITENCIAR CA GARANȚIA REALIZĂRII ART. 24 ALIN. (2) DIN CONSTITUȚIE¹⁹

THE CONCEPT OF DYNAMIC SECURITY IN PENITENCIARY
SYSTEM AS A GARANTY FOR THE REALIZATION OF ART. 24
PARAG. (2) OF THE CONSTITUTION

Veronica CHEPTENE,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0003-0762-5049,
e-mail: veronicapozneacova@gmail.com

Abstract. Universal and regional standards regulate the adoption of the concept of dynamic security based on the creation of professional relationships between prison staff and prisoners, knowledge of vulnerable aspects for each prisoner, relationships between detainees to prevent conflicts, the use of violence between cellmates, self-harm and suicide attempts of prisoners. It is recommended to introduce methods to prevent disciplinary violations, resolve conflicts through mediation or other alternative methods. The implementation of these recommendations minimizes the number of cases of the use of physical force against persons deprived of liberty. In this study, we analyze the concept of dynamic security, which represents a guarantee of the realization of the art. 24 parag. (2) of the Constitution, that expressly prohibits the application of torture, inhuman and degrading treatment and punishment.

Keywords: *prisoners, human rights, universal standards, resistance, dynamic security*

• **Introducere**

Dreptul de a nu fi supus torturii, tratamentului inuman și degradant reprezintă unul din drepturile fundamentale ale omului consacrat la nivelul internațional și național. Interdicția aplicării torturii, tratamentului inuman și degradat este reglementată în tratate internaționale universale, printre care Declarația Universală a Drepturilor Omului, [1, art. 5] Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din 1966 [2, art. 7], Convenția împotriva Torturii și a altor Tratamente sau Pedepse Crude, Inumane sau

¹⁹ Articolul este elaborat în contextul realizării Proiectului „Consolidarea mecanismelor socio-economice și juridice de asigurare a bunăstării și securității cetățenilor” (CONSEJ 01.05.02).

Degradante [3, art. 2], Convenția cu privire la Drepturile Copilului [4] etc., regionale Convenția europeană a Drepturilor Omului [5], Convenția europeană pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante [6]. În prezent, aplicarea relexor tratamente în custodia statului este recunoscută de către comunitatea internațională ca o practică inumană, ce încalcă drepturile fundamentale a persoane deținute, ceea ce a determinat interdicția absolută a torturii.

Art. 24 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova garantează dreptul de a nu fi supus torturii, tratamentului și pedepsei inumane și degradante, instituind interdicția expresă de aplicare a relexor tratamente: “Nimeni nu va fi supus la torturi, nici la pedepse sau tratamente crude, inumane ori degradante” [7]. Formularea adoptată de către legiuitor corespunde în totalitate standardelor internaționale și regionale în domeniu, fiind interzise acțiuni precum: tortura, tratament inuman, tratament degradant, tratament crud, pedeapsa inumană, pedeapsa degradantă. Art. 24 alin. (2) nu a fost modificat pe parcursul a 30 de ani de la adoptarea Constituției, ceea ce arată, pe de o parte, importanța interdicției absolute de aplicare a relexor tratamente, iar, pe de altă parte, înaltul deziderat al autorităților de a respectarea drepturile omului și a realiza valori democratice, neadmițând încălcarea drepturilor absolute.

Legislația de punere în aplicare a Constituției interzice actele de tortură, tratamentele și pedepsele inumane și degradante și prevede răspundere penală pentru comiterea lor. Asemenea acte normative sunt Codul penal, Codul de procedură penală etc. [8, p. 117]

Prin urmare, autoritățile au realizat obligația pozitivă la nivel legislativ de a adopta interdicția absolută de aplicare a relexor tratamente la nivel constituțional, de a criminaliza aplicarea torturii în Codul penal și Codul de procedură penală, cât și de a asigura aplicarea practică a acestor prevederi de către organele de drept.

În altă ordine de idei, menționăm că realizarea interdicției exprese de aplicare a torturii, tratamentului inuman și degradant este imposibilă fără asigurarea și menținerea ordinii și securității în instituție penitenciară, ceea ce reprezintă un deziderat important în garantarea și respectarea drepturilor persoanelor deținute. Standardele universale și regionale în domeniu introduc conceptul securității dinamice axat pe crearea relațiilor profesionale între colaboratorii instituției penitenciare și deținuți, cunoașterea aspectelor vulnerabile pentru fiecare deținut, a relațiilor între codeținuți pentru a preveni conflicte, aplicarea violenței între codeținuți, automutilări și tentative de suicid. Adoptarea conceptul securității dinamice contribuie la crearea relațiilor profesionale între colaboratori și deținuți, previne violență între codeținuți, automutilări, tentative de suicid, aplicarea forței fizice și mijloacelor speciale față de deținuți.

• Conceptul securității dinamice

Cercetătorii occidentali Smit D., Snacken S. subliniau faptul că cel mai important element al securității dinamice este „factorul uman”, înțeles ca personal profesionist și bine instruit, care lucrează în contact direct cu deținuții [9]. Conceptul securității dinamice a fost introdus în sistemul penitenciar la mijlocul anilor 1980 de către Ian Dunbar, un reformator al sistemului penitenciar britanic. În practică, acest lucru însemna că personalul trebuia să se afle în permanență în preajma deținuților, să discute cu aceștia, să asculte ce spun și să simtă climatul specific pentru instituția penitenciară, bazându-se pe informații relevante ale serviciilor de informații, inclusiv lucrând prin examinarea și evaluarea riscurilor [10]. Măsurile de securitate fizică și tehnică, cunoscute sub denumire de măsuri de securitate pasivă, nu sunt capabile să prevină evadări sau revolte, decât dacă sunt însoțite de măsuri de protecție asigurate de către un personal vigilant, care cunoaște deținuții aflați în instituția penitenciară sub controlul acestuia [11]. Dunbar a concluzionat că colaboratorii instituției penitenciare nu ar trebui să se limiteze la supravegherea pasivă și paza deținuților pentru a răspunde în timp util la incidentele de comportament negativ, ci ar trebui să vorbească și să interacționeze cu deținuții, ceea ce permite prevenirea apariției și escaladării conflictelor [12, p. 49-64]. Standardele cuprinse în Regulile penitenciare europene se bazează tocmai pe conceptul securității dinamice axat pe asigurarea securității în cadrul instituției penitenciare [11].

Ulterior, conceptul securității dinamice a fost fundamentat și dezvoltat în cadrul standardelor universale și regionale în domeniul. În special, Ansamblul de reguli minime ale Națiunilor Unite pentru tratamentul deținuților (Regulile Nelson Mandela) adoptat prin Rezoluția Adunării Generale 70/175 din 17 decembrie 2015 include o descriere a **metodelor de prevenire a încălcărilor disciplinare** și soluționarea conflictelor în instituții penitenciare prin crearea „**mecanismelor de prevenire a conflictelor, recurgere la mediere sau orice alte metode alternative de soluționare a litigiilor**” prevăzute în Regula 38 alin. (1), cât și utilizarea conceptului **siguranței dinamice** reglementate în Regula 76 lit. c). Scopul elaborării mecanismelor preventive și a conceptului securității dinamice este prevenirea și soluționarea conflictelor la etapa incipientă, împiedicând escaladarea lor [13, p.92].

În conformitate cu Regula 38 alin. (1) *“Administrația instituției penitenciare este încurajată să utilizeze, pe cât posibil, mecanisme de prevenire a conflictelor, mediere sau orice alte metode alternative de soluționare a litigiilor pentru a preveni încălcările disciplinare sau soluționarea conflictelor”*. Conform standardelor internaționale, administrația instituției penitenciare trebuie să acorde o atenție sporită mecanismelor de prevenire a conflictelor, de

exemplu, acordarea asistenței psihologice deținuților cu dereglări comportamentale, plasarea deținuților în conflict în diferite sectoare de detenție, crearea sentimentului de siguranță, stabilirea unei relații adecvate între colaboratori și deținuți.

În plus, în cazul apariției unui conflict, acesta trebuie să fie soluționat adecvat de către autorități, fără persecutarea victimei sau aplicarea sancțiunilor disciplinare față de aceasta. Izolarea victimei, aplicarea față de ea a sancțiunilor disciplinare sau limitarea drepturilor persoanei, din contra, va avea un impact negativ asupra siguranței generale a deținuților, determinând un sentiment de neîncredere față de autorități și tendința de a soluționa conflicte prin violență. Este recomandată soluționarea conflictelor prin metode alternative, de exemplu, prin mediere, care permite fiecărei părți implicate în conflict să discute probleme existente, să formuleze poziție proprie și să audă argumentele altei părți. Rolul important în soluționarea conflictelor prin mijloace alternative se manifestă prin evitarea relației de subordonare între deținuți și colaboratori, a impunerii deținuților să urmeze indicațiile colaboratorilor și tendința de a găsi o modalitate de soluționare a conflictului acceptată de ambele părți. Prin recurgerea la metode alternative de soluționare a conflictelor poate fi evitată aplicarea sancțiunilor disciplinare și crearea situațiilor de conflict latent între codeținuți sau deținuți și administrația penitenciarului.

În conformitate cu Regula 38 alin. (2) *“În legătură cu deținuții care sunt în prezent sau au fost anterior izolați, administrația penitenciarului ia măsurile necesare pentru a reduce posibilele consecințe negative ale izolării lor, atât pentru ei, cât și pentru comunitatea, în care aceștia vor trăi după eliberare”*. Izolarea deținutului în celulă și limitarea lui în posibilitatea comunicării cu alți deținuți are un impact negativ asupra sănătății psihice și comportamentului persoanei deținute. Izolarea de lungă durată agravează comportamentul antisocial al persoanei, determină dificultăți în stabilirea relației cu cei din jur, agravează tendințele de autovătămare și poate determina tentative de sinucidere. În acest context, nu se recomandă deținerea persoanelor în izolare cu împiedicarea acestora de a menține contact cu alți deținuți și lumea exterioară. În plus, izolarea reprezintă încă un factor, care agravează tendințe antisociale ale persoanelor private de libertate și dificultățile în reintegrare a deținuților în mediul social după eliberarea lor. Prin urmare, izolarea persoanei sau limitarea acesteia în dreptul de a interacționa cu alți deținuți trebuie să fie efectuată pe cea mai scurtă perioadă posibil, ulterior fiind implementate acțiuni pentru reîncadrarea deținutului în mediul penitenciar.

Regula 76 lit. (c) instituie obligația pozitivă a statului de a *“instrui colaboratorii sistemului penitenciar în domeniul păzi și securității, inclusiv aplicarea conceptului securității dinamice, a tehnicilor de calmare și tratamentul*

deținuților agresivi, cu respectarea metodelor preventive și a metodelor de “descărcare” a situației, precum negociere și mediere”. Conceptul securității dinamice se rezumă la **crearea unei atmosfere pozitive**, care încurajează **cooperarea dintre deținuți** și poate contribui la îmbunătățirea nivelului de securitate în cadrul penitenciarului. „În cazul în care angajații sunt în contact cu deținuții și îi cunosc bine, acest lucru îi poate ajuta să **anticipeze incidentele** care pot pune în pericol siguranța în penitenciar, siguranța personalului și a deținuților, cât și să fie pregătiți pentru acțiunile eficiente în cazul survenirii acestor de incidente” [14, p.106]. Menționăm că specificul conceptului securității dinamice se manifestă anume în stabilirea relațiilor adecvate între colaboratori și deținuți, care permite colaboratorilor sistemului penitenciar cunoașterea problemelor, care sunt sau pot apărea între codeținuți, identificarea deținuților violenți, determinarea preventivă a solicitărilor, care pot parveni din partea deținuților, cât și prevenirea potențialelor conflicte.

Oficiul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate (în continuare UN ODC) observă că, deși măsurile de securitate fizică și procesuală sunt „*elemente esențiale ale oricărei instituții penitenciare ... [ele] nu sunt suficiente în sine pentru a exclude posibilitatea evadării. Securitatea depinde și de prezența unui grup special de angajați care comunică și cunosc persoanele deținute; angajații instituției trebuie să stabilească relații pozitive cu deținuți și să cunoască situația reală de la locul de detenție. Colaboratorii trebuie să adopte un tratament echitabil și să determine apariția sentimentului de încredere în rândul persoanelor deținute. Colaboratorii trebuie să-și axeze eforturile pentru angajarea deținuților în activități constructive și utile care vor contribui la viitoarea lor reintegrare în societate*” [14, p.29].

În definiția respectivă sunt menționate principalele aspecte ale conceptului securității dinamice:

- 1) împuternicirea anumitor angajați cu obligație de cunoaștere a relațiilor și conflictelor între codeținuți, a aspectelor problematice, tensionate sau a posibilelor conflicte;
- 2) atitudinea pro-activă a autorităților și stabilirea relațiilor pozitive cu deținuți, în special prin tratament echitabil, neacordarea favorurilor sau a facilităților unor deținuți, de exemplu, celor amplasați în vârful ierarhiei neformale, determinarea apariției sentimentului de încredere în rândul deținuților, ca ei să conștientizeze că orice violență în rândul codeținuților va determina răspunsul prompt din partea autorităților, sancționarea agresorului și protejarea victimei;
- 3) implementarea acțiunilor concrete pentru a preveni conflicte, altercații, agresivitatea deținuților față de personalul instituției penitenciare;

- 4) cunoașterea situației reale de la locul de detenție de către colaboratori și conducerea instituției penitenciare, ceea ce permite prevenirea conflictelor și reacționarea promptă la apariția acestora;
- 5) antrenarea deținuților în activități social-utile, organizarea programelor de instruire, formarea profesională, vocațională, munci remunerate, organizarea modului de petrecere a timpului liber, diversificarea activităților disponibile în instituția penitenciară, minimizarea timpului petrecut în celule. Aceste activități, pe de o parte, previn apariția conflictelor între codeținuți, fiindcă aceștia majoritatea timpului sunt antrenați în activități social-utile, iar, pe de altă parte, permite acumularea aptitudinilor necesare pentru reintegrarea socială viitoare.

În acest context, trebuie să menționăm faptul că UN ODC subliniază importanța stabilirii unei relații de încredere între deținuți și colaboratorii instituției penitenciare, care să inspire sentimentul de siguranță la deținuți, să permită cunoaștere mai bună a caracterului fiecărui deținut în parte, a factorilor de risc, a devierilor comportamentale, cât și a modului de comportament, care permite evitarea situațiilor de conflict. Acumularea de către colaboratori a informației referitor la relațiile între codeținuți, temperamentul fiecărui deținut în parte și aspectelor, care pot determina neînțelegeri permite prevenirea conflictelor pe viitor. În plus, conceptul securității dinamice permite adoptarea condițiilor de detenție și a atitudinii colaboratorilor în dependența de necesitățile particulare ale persoanelor deținute, vulnerabilitatea acestora sau necesitatea elaborării programelor de reintegrare pentru anumite categorii de persoane.

UN ODC subliniază importantă antrenării deținuților în activități utile, care, pe de o parte, oferă deținutului posibilitate de a se afla în afara celulei, iar, pe de altă parte, favorizează reintegrarea deținuților după ispășirea pedepsei privative de libertate. Aceste activități pot fi axate pe antrenarea deținuților în programe educative, de resocializare, asistență psihologică, antrenarea în câmpul muncii. Semnificația principală a acestor activități se rezumă la apropierea vieții din instituția penitenciară la cea în libertate, reeducarea persoanelor condamnate, însușirea deprinderilor pozitive și facilitarea reintegrării sociale după ispășirea pedepsei penale.

Adoptarea modelului securității dinamice implică o interacțiune pro-activă și frecventă între angajații sistemului penitenciar și deținuți, ceea ce permite supravegherea eficientă a deținuților și colectarea informațiilor relevante. Această interacțiune face posibilă determinarea primelor semne de apariția a conflictelor, precum anticiparea și prevenirea conflictelor înaintea apariției lor. În plus, această abordare descrie situația în care colaboratorii penitenciarului cunosc anumiți condamnați atât de bine încât pot răspunde eficient în cazul unui incident.

Conceptul securității dinamice se axează pe trei piloni: 1) cunoașterea persoanelor deținute, 2) adoptarea abordării diferențiate, în dependența de necesitățile personale a fiecărui deținut și 3) reacționarea promptă, eficientă și proporțională asupra posibilelor incidente. Aceste trei piloni sunt strâns legate între ele, fiind interdependente. Cunoașterea persoanelor deținute permite identificarea aspectelor vulnerabile ale fiecărei persoane și adoptarea abordării diferențiate față de fiecare deținut în parte, ceea ce face posibil reacționarea promptă în cazul apariției incidentelor. Eficiența conceptului securității dinamice se manifestă anume prin interconexiune între aceste trei piloni și imposibilitatea implementării lor separat. În special, reacționarea promptă și eficientă în cazul incidentelor este imposibilă în cazul lipsei de informații la colaboratori despre profilul psihologic al fiecărui deținut în parte și aspectele generatoare de conflicte. Abordarea diferențiată nu poate fi implementată în cazul în care personalul nu cunoaște suficient deținuții. În acest caz, rolul principal al colaboratorilor instituției penitenciare se rezumă la prevenirea potențialelor conflicte și incidente prin colectarea informației despre posibile conflicte.

Abordările dinamice ale securității s-au dovedit a fi o modalitate de consolidare a securității. Potrivit CPT, relațiile constructive dintre deținuți și personal „*vor contribui la ameliorarea tensiunii, care caracterizează situația din interiorul oricărui penitenciar și, prin urmare, vor reduce semnificativ probabilitatea incidentelor violente și a rețelilor tratamente aferent acestor situații de conflict*” [15, §60]. Securitatea dinamică permite nu numai controlarea situației existente pe interior, ci și prevenirea rețelilor tratamente, aplicarea forței și mijloacelor speciale față de persoanele deținute. Climatul din instituție penitenciară, prin definiție, se caracterizează prin subordonarea strictă a deținuților față de colaboratori instituției penitenciare, prezența relației tensionate între deținuți și colaboratori. Cu toate acestea, fără colaborare între deținuți și colaboratori este imposibilă asigurarea respectării plenare a drepturilor deținuților, prevenirea abuzului de aplicare a forței fizice și a mijloacelor speciale, adoptarea atitudinii nediscriminatorii și resocializarea condamnaților.

UN ODC concluzionează, că prevenirea conflictelor este facilitată de „*capacitatea de a apela întotdeauna la personal și capacitatea angajaților de a inspira încredere și de a crea un sentiment de ordine și securitate*” [14, p.29]. În acest context, menționăm faptul că prezența sentimentului de ordine și securitate diminuează tensiunea internă, elimină necesitatea soluționării conflictelor prin violență, determină frica agresorilor de sancționare în cazul maltratării codeținuților și protejează persoanele, care fac parte din grupuri minoritare și vulnerabile. Remarcăm că este inadmisibilă aplicarea sancțiunilor disciplinare sau de altă natură față de victimele agresiunii codeținuților. Sentimentul de încredere poate fi inspirat doar în situație în care agresorii sunt trași

la răspunderea penală sau disciplinară în dependența de gravitatea încălcării, iar victime sunt protejate și reabilitate. În cazul aplicării sancțiunilor față de victime, situație internă în instituție penitenciară va fi agravată, victimele se vor simți neprotejate, vor avea teama de raportare a abuzurilor colaboratorilor instituției penitenciare, ceea ce va determina creșterea presiunii asupra acestora și a influenței liderilor informali și a subculturii criminale în instituție. Prin urmare, prezența sentimentului de ordine și securitate este esențială pentru prevenirea abuzului din partea colaboratorilor instituției penitenciare și a violenței între codeținuți.

Analizând conceptul securității dinamice, trebuie să remarcăm faptul că avantajul principal al acestui tip de securitate în comparație cu sisteme de securitate statică se manifestă prin identificarea timpurie a pericolelor de către personal, care este conștient și sensibil la prezența comportamentului deviant și, mai important, este implicat în identificarea pro-activă a semnalelor de pericol la o etapă incipientă [16]. Adoptarea modelului securității dinamice se axează pe stabilirea unor contacte și a unor relații bune între colaboratorii instituției penitenciare și deținuți, contracarează incidentele potențiale și permite înțelegerea multilaterală a situației în cadrul instituției penitenciare de către colaboratori, ceea ce reduce riscul de incidente. De asemenea, adoptarea securității dinamice facilitează dialogul și negocierea în cazul survenirii unui incident și contribuie la restabilirea promptă ordinii în cadrul instituției penitenciare după ce incidentul a avut loc [17]. Cu toate acestea, relații pozitive între personalul instituției penitenciare și deținuți se bazează, în mare parte, pe abilitatea de comunicare a ofițerilor și sensibilitatea acestora la semnalele de alarmă [18].

Implementarea conceptului securității dinamice necesită ca toți colaboratorii instituției penitenciare să cunoască caracteristica personală a fiecărui deținut, să înțeleagă relațiile din mediul penitenciar, ceea ce poate contribui la interpretarea corectă a reacțiilor deținuților [12, pp. 49-64] și la anticiparea apariției situațiilor de conflict, atacului verbal sau fizic în adresa altor deținuți sau colaboratori, automutilărilor și tentativelor de suicid. Mai mult ca atât, conceptul securității dinamice se bazează pe un principiu definitoriu, conform căruia fiecare contact dintre un membru al personalului și un deținut trebuie să se bazeze pe un tratament uman, respectuos, cu respectarea demnității umane, ceea ce contribuie la formarea unei relații pozitive între colaboratori și deținuți, stă la baza unei atmosfere adecvate în instituție penitenciară, cât și contribuie la adoptarea unei apărări dinamice [12, pp. 49-64].

În caz contrar, atitudinea negativă ale colaboratorilor față de deținuți afectează climatul social din instituție penitenciară, generează tensiuni suplimentare, neîncredere deținuților față de colaboratori, cât și apariția sentimentului de

nedreptate. Pe de altă parte, atitudinea negativă a colaboratorilor poate genera dorința de răzbunarea indirectă a deținutului, de exemplu, prin adresarea plângerii către instituția relevantă, sau dorința de răzbunare directă, manifestată prin apariția agresiunii verbale sau fizică față de un colaborator [12, pp. 49-64].

Importanța implementării conceptului securității dinamice în sistem penitenciar se manifestă prin faptul că aceasta urmează să fie realizată prin adoptarea bunelor practici în instituții de detenție, axate pe redimensionarea relației colaborator-deținut, o cunoaștere mai bună a profilurilor persoanelor în custodia statului, adoptarea unei abordări pro-active, axate pe prevenirea apariției unor incidente și contracararea mai rapidă a acestora, cât și bună-cunoaștere a relațiilor între deținuți, inclusiv în cadrul ierarhiei informale. În același timp, colaboratorii instituției penitenciare urmează să adopte o abordare egală și echitabilă față de toți deținuți, indiferent de statutul lor în cadrul ierarhiei informale. Conceptul securității dinamice mai include și obligația colaboratorilor de a analiza orice conflict sau altercație în mod echidistant, bazându-se pe probe, fără a persecuta sau izola potențială victima. În acest caz, susținerea agresorului poate determina formarea sentimentului de impunitate în rândul deținuților, ceea ce va agrava situația în instituția penitenciară.

Problemele practice, care pot fi generate de implementarea conceptului securității dinamice se manifestă prin necesitatea instruirii colaboratorilor instituției penitenciare în aplicarea altor metode de lucru, decât cele implementate anterior și necesitatea prezenței unei perioade de tranziție de la securitatea statică la securitatea dinamică. Mai mult ca atât, conceptul securității dinamice nu poate fi implementat prin elaborarea unui regulament intern la nivelul Administrației Naționale a Penitenciarelor, care poate stabili doar direcții de bază a noii abordări, ci trebuie să fie aplicat în practică de către fiecare colaborator al instituției penitenciare în parte în activitatea lui zilnică. Doar schimbarea stilului de lucru a majorității colaboratorilor instituției penitenciare poate genera încrederea deținuților în abordarea echitabilă din partea colaboratorilor și raportarea cazurilor de violență între codeținuți. În acest context, adoptarea securității dinamice poate contribui la combaterea fenomenului impunității specific pentru locurile de detenție și raportarea abuzurilor și violenței aplicate de către codeținuți.

Realizarea practică a securității dinamice previne violența și conflicte între codeținuți, automutilări, tentative de suicid și asigură gestionarea mai eficientă și rapidă a conflictelor apărute. În același timp, adoptarea securității dinamice contribuie la crearea unei relații sănătoase între colaboratori și deținuți, reprezentând o măsură practică a realizării interdicției de aplicare a torturii, tratamentului inuman, degradant, pedepsei inumane și degradante, garantând realizarea eficientă și deplină a drepturilor persoanelor private de libertate. Prin

urmare, implementarea practică a securității dinamice reprezintă o garanție a respectării art. 24 alin. (2) din Constituție și previne aplicarea tratamentului degradant în instituții penitenciare.

• Referințe bibliografice:

1. Declarația Universală a drepturilor omului Nr. 1948 din 10.12.1948 Publicat: 30.12.1998 în Tratatul Internațional Nr. 1 art. Nr.: 12 Adoptată și proclamată de Adunarea generală a O.N.U. prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948 Online: DUMAE12/1948 (legis.md)
2. Pact Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice Nr. 31 din 16-12-1966 Publicat: 30-12-1998 în Tratatul Internațional Nr. 1 art. 31 Adoptat și deschis spre semnare de Adunarea generală a Națiunilor Unite la 16 decembrie 1966. Intrat în vigoare la 23 martie 1967, cf. art. 49, pentru dispozițiile cu excepția celor de la art. 41; la 28 martie pentru dispozițiile de la art.41 Online: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115567&lang=ro
3. Convenția împotriva Torturii și altor Pedepse ori Tratamente cu Cruzime, Inumane sau Degradante Nr. 130 din 10-12-1984 Publicat: 30-12-1998 în Tratatul Internațional Nr. 1 art. 130 Adoptată și deschisă spre semnare de Adunarea generală a națiunilor Unite prin Rezoluția 39/46 din 10 decembrie 1984. Intrată în vigoare la 26 iunie 1987 conform dispozițiilor art. 27 (1). Online: CMAE130/1984 (legis.md)
4. Convenție internațională cu privire la Drepturile Copilului Nr. 1989 din 20.11.1989 Publicat: 30.12.1998 în Tratatul Internațional Nr. 1 art. Nr.: 52 Data intrării în vigoare: 25.02.1993 Adoptată de Adunarea generală a Națiunilor Unite la 20 noiembrie 1989. Intrat în vigoare la 20 septembrie 1990. Online: CIMA52/1989 (legis.md)
5. Convenția europeană a Drepturilor Omului amendată de Protocoalele nr. 11, 14 și 15, completată de Protocolul adițional și de Protocoalele nr. 4, 6, 7, 12, 13 și 16 Online: https://www.echr.coe.int/documents/convention_ron.pdf
6. Convenția europeană pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante Textul Convenției și Raportul Explicativ Seria Tratatelor Europene - Nr. 126. Text amendat în conformitate cu prevederile Protocolului Nr. 1 (STE Nr. 151) și Nr. 2 (STE Nr. 152) care au intrat în vigoare la 1 martie 2002 Online: 16806dbac4 (coe.int)
7. Constituția Republicii Moldova Nr. 1 din 29-07-1994 Publicat: 29-03-2016 în Monitorul Oficial Nr. 78 art. 140 MODIFICAT HCC8 din 11.03.24, MO104-107/21.03.24 art.42; în vigoare 11.03.24 Online: CRM1/1994 (legis.md)
8. Constituția Republicii Moldova: comentariu/ coord. de proiect: Klaus Sollfrank; red.: Nina Pârțac, Lucia Țurcanu – Ch.: Arc, 2012 (Tipogr. „Europress“). 576 p.
9. SMIT, D., SNACKEN, S. *Principles of European Prison Law and Policy: Penology and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
10. DRAKE, D. H. Staff and order in prison, în *Understanding Prison Staff*,(red.) J. Bennett, B. Crewe, A. Wahidin. New York: Routledge, 2012.
11. POKLEK, R., CHOJNACKA, M. *Negocjacje policyjne i więzienne*, Warszawa: Difin, 2017.
12. POKLEK, R. *Atmosfera wychowawcza jako podstawa ochrony dynamicznej w jednostce penitencjarnej*, Resocjalizacja Polska, 2023, p. 49-64. Online: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1242338>

13. КРИТОФ, Ш., ГУБЕР, А., РОУП, О. *Руководство по Применению Правил Нельсона Манделы Выполнение Пересмотренных Минимальных Стандартных Правил ООН В Отношении Обращения с Заключенными*, БДИПЧ, ОБСЕ и PRI, 2018, Online: 426056.pdf (osce.org)
14. CHIN, V., Brown, Robert E., DANDURAND, Y. and McAskill, E. *Handbook for Prison Leaders: A basic training tool and curriculum for prison managers based on international standards and norms*, United Nations Office for Drugs and Crime (UNODC), Vienna, 2010
15. 2nd General Report on the CPT's activities, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Strasbourg, 13 April 1992, para. 60, Online: 1680696a3f (coe.int)
16. COYLE, A. *A Human Rights Approach to Prison Management. Handbook for Prison Staff*. Second Edition, London: International Centre for Prison Studies, 2009.
17. MECWALDOWSKI, C., POKLEK, R. *Technika w ochronie dynamicznej obiektu na przykładzie systemu penitencjarnego*, „Ochrona i Bezpieczeństwo”, 2, 2020.
18. SAŃDO-KAWECKA, B. *Europejskie standardy bezpieczeństwa więźniów*, in *Modernizowanie więziennictwa. V Kongres Penitencjarny*, (red.) T. Bulenda, A. Rzepliński, UW, CZSW, Warszawa, 2015.

SURVIVANȚA TRADIȚIEI CONSTITUȚIONALE ÎN TIPARELE CONSTITUȚIONALISMULUI EUROPEAN

Materialele conferinței științifice naționale cu participare internațională
dedicată aniversării a 30 de ani de la adoptarea Constituției RM

Bun de tipar
Comanda
Coli de tipar

Formatul
Tirajul
Coli editorial

**Centrul Editorial-Poligrafic al USM
Str. Al. Mateevici, 60, Chișinău, MD 2009**