DIALOGUL DINTRE AUTORITĂȚILE PUBLICE: RELAȚII ÎNTRU CONSOLIDAREA DEMOCRAȚIEI

DIALOGUE BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES: RELTIONSHIPS IN STENGTHENING DEMOCRACY

CZU: 342.56:342.7 **DOI:**https://doi.org/10.59295/ssdoed2024.01

Elena ARAMA[1]

ABSTRACT: *Communication between public authorities can be defined as one that has every chance of evolving in the direction of strengthening democracy and protecting human rights, an important role belonging to the Constitutional Court, which step by step outlines the constitutional identity of the Republic of Moldova. The analysis of the factual material leads us to the definition of communication between public authorities both at the level of the Parliament, the Constitutional Court, the Supreme Court of Justice, first instance judicial bodies as one that constantly evolves in the direction of strengthening protecting human rights. That communication results in the triumph constitutional fundamental values, including freedom, equality, democracy, the rule of law.*

Gradualy Constitutional Court acquires institutional stature and moral authority to defend people from legislative abuses, that is, in fact, to protect the legislator from himself when there is a clear or masked tendency to violate the Constitution. In this way the Court combats the deterioration of the legislation, with the aim that it not to become a source of uncertainty for litigants. In these efforts, public institutions that cooperate loyally contribute not only to the protection of human rights, but also influence the level democracy in the state, reflecting at the individual level in the awareness of the rights to have rights and that documents about rights are not formal, but the even pave the way for the claim and, moreover, there are effective remedies in case of their violation.

REZUMAT: *Comunicarea dintre autoritățile publice poate fi considerată ca una ce are toate șansele de a evolua în direcția consolidării democrației și a protecției drepturilor omului, un rol important aparținând Curții Constituționale, care, pas cu pas, conturează identitatea constituțională a Republicii Moldova. Analiza materialului factologic ne conduce spre definirea comunicării dintre autoritățile publice atât la nivel de Curte Constituțională, cât și Parlament, Curte Supremă de Justiție, organe judecătorești de primă instanță ca una ce evoluează permanent în direcția protecției drepturilor omului. Comunicarea respectivă are ca rezultat triumful valorilor constituționale fundamentale, printre care se plasează libertatea, egalitatea, democrația, statul de drept .*

Treptat Curtea Constituțională a Republicii Moldova capătă statură instituțională și autoritate morală de a apăra persoanele de abuzurile Parlamentului, adică de fapt, de a proteja legiuitorul de el însuși, când are tendința clară sau mascată de a încălca Constituția. În acest mod Curtea combate deteriorarea legislației, cu scopul ca aceasta să nu devină sursă de incertitudine pentru justițiabili. În aceste demersuri ale sale autoritățile publice care cooperează loial contribuie nu numai la o protecție eficientă a drepturilor omului, ci și influențează nivelul de democrație în stat, reflectându-se la nivel individual în conștientizarea dreptului de a avea drepturi și că documentele despre drepturi nu sunt formale, ci chiar deschid calea pentru revendicarea lor și, mai mult decât atât, există remedii eficiente în caz de încălcare a lor.

[1] Elena ARAMA, doctor habilitat în drept, profesor universitar, aramaelena@gmail.com, https://orcid.org/0000-0002-6406-3743

PRELIMINARII

În lumea globalizată de astăzi, cu mijloacele informaționale apte să pună rapid în legătură oameni, asociații, autorități, state într-un mod deosebit de facil dialogul este la ordinea zilei, iar comunicarea eficientă, poate mări șansele de aprofundare a democratizării societăților și statelor. Comunicarea publică poate fi definită ca un ansamblu de activități menite să transmită și să primească informații cu privire la deciziile ce privesc viața societății, activitatea de a le explica și justifica acele decizii pentru a le prezenta ca fiind legale, oportune, legitime.

Democrația nu poate exista fără un proces autentic de comunicare nu numai între autorități și cetățeni, autorități și mass-media, dar și între autorități care au diferite funcții, dar care vizează scopul comun – de a face viața cetățenilor mai bună, mai ușoară, esențială fiind cooperarea loială dintre autoritățile publice.

Democrația, acest vis de aur al omenirii, cu toate criticile care i s-au adus continuă să fie un subiect actual, în special pentru statele în tranziție spre statul de drept, așa cum este și cazul Republicii Moldova.

Norberto Bobbio, autor italian consacrat, definea democrația ca forma de guvernământ ce posedă un ansamblu de reguli care permit rezolvarea conflictelor sociale fără a recurge la violență [1]. Fiind convins că statul de drept în sens tare are mecanisme de a descuraja abuzul de putere, Bobbio numea patru dintre acestea: controlul parlamentului asupra guvernului, judecarea constituționalității legilor; o autonomie relativă a tuturor formelor și nivelurilor de guvernare locală; o magistratură independentă.

Un autor american Thomas Paine (1737-1804) într-un eseu despre drepturile omului arăta că societatea e o binecuvântare, iar guvernarea este un rău, prima este produsă de necesitățile oamenilor, iar a doua – de ticăloșia lor. Societatea contribuie la fericirea oamenilor, punând împreună sentimentele lor, a doua – ținând în frâu viciile oamenilor. Cea mai bună guvernare este un rău necesar, iar cea mai rea - un rău intolerabil [2].

Între autoritățile publice se stabilesc relații complexe care au o dinamică în timp. Pentru a evita conflicte și abuzuri, trebuie ca subiecții să fie dispuși să primească sfaturi, contribuții, dar și să ofere sfaturi, să depună eforturi la soluționarea unor probleme potrivit statutului său, deci, se pune problema comunicării în termeni de cooperare loială. Cooperarea loială în dreptul public este de fapt analogul bunei credințe din dreptul privat, definită încă de Cicero ca sinceritate în cuvinte și fidelitatea în angajamente. Noțiunea de cooperare loială a pătruns și în dreptul public, fiind actualmente nominalizată și în calitate de principiu al relațiilor dintre statele-membre ale Uniunii Europene (art. 4 alin. (3) TUE) [3] .

Un instrument util în această direcție este controlul de constituționalitate. În cadrul acestui proces pot fi evidențiate mecanisme de cooperare – sesizări, expunerea propriului concept, solicitarea de informații, documente de la orice autoritate publică, obligația de a aduce la cunoștința autorităților a deciziilor adoptate. Așa cum a constatat un autor francez cooperarea nu înseamnă doar supunerea la o decizie, dar și participarea la formularea acestei decizii [4] .

COMUNICAREA PUBLICĂ – UN PARCURS ISTORIC

Politicienii din Republica Moldova (în temei, deputații ca subiecte cu drept de sesizare a Curții) în primii ani după crearea Curții Constituționale apelau la Curte pentru a clarifica diferite aspecte ca spre exemplu, durata primului mandat al Președintelui Republicii Moldova, durata mandatului Parlamentului, contrasemnarea decretelor Președintelui Republicii Moldova, dreptul Președintelui de a convoca Parlamentul în sesiune extraordinară, atribuțiile Președintelui și relațiile lui cu Parlamentul, în special în ceea ce privește promulgarea legilor, procedura de reexaminare a legilor după restituirea lor Parlamentului de către Președinte Republicii etc. O parte din sesizări au fost depuse în legătură cu tranziția de la vechiul sistem legislativ (de până la declararea independenței) la cel nou [5]. Între anii 2001-2010 s-a observat o anumită stare de stagnare în jurisprudența constituțională, care nu s-a putut delimita în totalitate de aspectul politic al sesizărilor care i se adresau. În acest interval Curtea a adoptat un șir hotărâri ce provocau reacții puternice de contestare din partea mediului academic și nu numai. Unul din aceste acte a fost Avizul nr.1 din 03.04.2008 în care s-a respins inițiativa unor deputați cu privire la completarea alin.1 art. 81 al Constituției cu prevederea: Pe perioada exercitării mandatului Președintele Republicii Moldova este obligat să-și suspende activitatea în partidele politice și organizațiile politice, motivând că această prevedere i-ar încălca drepturile cetățeanului devenit Președinte al țării. Mult mai convingătoare a fost opinia separată a dlui judecător Victor Pușcaș care a infirmat această concluzie, arătând că încă Declarația cu privire la suveranitate și Decretul despre puterea de stat au interzis cumularea funcțiilor de conducere în organele puterii de stat și a administrației de stat cu orice alt post în organizațiile de stat și cooperatiste, în partidele politice, în organizațiile și în mișcările social-politice. Mai mult, unei serii de funcționari publici (membri ai Curții de Conturi, ai Comisiei Electorale Centrale, organelor de securitate, judecători, ofițeri de urmărire penală etc) prin legi li s-a restrâns dreptul de a fi membri ai partidelor politice, și este de neînțeles de ce Președintelui țării nu i se poate restrânge acest drept? Concluzia judecătorului a fost că ar fi trebuit Curtea să prezinte un Aviz pozitiv [6]. Avizul respectiv al Curții evident a trebuit să fie calificat nu numai ca unul eronat, dar și angajat politic, ceea ce este inadmisibil și dăunător procesului de democratizare.

Curtea Constituțională și-a interpretat și propriile atribuții, nu numai cele ale altor autorități ale statului, ceea ce este arătat în continuare.

Până la intrarea în vigoare a Legii contenciosului administrativ rămâneau în afara controlului judecătoresc un șir de acte ale autorităților publice ce puteau încălca drepturi și deci, ilegale. Astfel pentru a lichida această lacuna Curtea Constituțională a examinat cauzele cu privire la eliberarea din funcție a ministrului apărării, vicepreședintele Parlamentului, președintele unei comisii parlamentare, care sunt funcții politice, explicând prin hotărârea nr. 16 din 30 mai 1998 că sunt de competența sa. După intrarea în vigoare a legii contenciosului administrativ

Curtea Constituțională a revizuit hotărârea sa din 1998, adoptând hotărârea din 9 iulie 2001, arătând că actele administrative cu caracter individual ale Parlamentului, Președintelui, Guvernului ce țin de alegerea, numirea, destituirea din funcțiile publice ale persoanelor oficiale exponente ale unui interes politic și public deosebit nu sunt de competența Curții Constituționale. Parlamentul în același an (2001) a modificat Legea contenciosului administrativ în sensul că actele respective nu sunt nici de competența instanțelor de contencios administrativ, astfel încât acele acte rămâneau în afara oricărui control judiciar, ceea ce nu poate fi admis într-un stat democratic.

Curtea, fiind sesizată în legătură cu acele modificări, le-a recunoscut constituționale, bazându-se pe decizia CtEDO Pellegrin vs Franța, deși a trimis o adresă Parlamentului în care solicita acestuia să indice expres categoriile de funcționari publici, exponenți ai unui interes politic sau public deosebit. Dar în acest caz nu s-a produs o comunicare eficientă, căci Parlamentul nu a realizat acțiunile necesare ce reieșeau din această adresă. Fiindcă în 2007 CtEDO a adoptat hotărârea Eskelinen et all. vs Finlanda, Curtea Constituțională în 2010 a realizat un reviriment al jurisprudenței sale și a revizuit propria hotărâre din 2002. Curtea a examinat actul Parlamentului privind eliberarea din funcție a Președintelui Curții Supreme de Justiție și l-a declarat neconstituțional pentru că a întrerupt mandatul înainte de termen și pentru că a ignorat rolul Consiliului Superior al Magistraturii. Desigur orice om are dreptul la greșeală, se maturizează prin luarea lor în considerare. Dar instituțiilor nu prea li se recunoaște acest drept sau cel puțin, cazurile trebuie să fie cât mai rare. Jurisprudența constituțională interpretează principiile dorind să le concilieze, dar revirimentul pare incompatibil cu autoritatea și continuitatea deciziilor pe care le livrează. Judecătorul constituțional este și el om și e supus greșelilor. Deci, revirimentul este posibilitatea de corectare a greșelilor și adaptare la noile realități sociale. Faptul ce generează revirimentul este schimbarea socială, judecătorul constituțional arată că Constituția nu conține doar formule lexicale, că ele se bazează pe schimbări sociale. Revirimentul poate avea efecte dezastruoase pentru securitatea juridică, de aceea sunt tehnici, care vor face ca drepturile să fie garantate și dreptul constituțional să se dezvolte. În cazul citat mai sus revirimentul jurisprudenței constituționale a fost generat de jurisprudența CtEDO.

O hotărâre importantă a Curții a fost cea cu privire la blocul constituționalității [7], prin care Declarației de Independență a Republicii Moldova i s-a recunoscut valoarea constituțională excepțională, ca act fondator al statului Republica Moldova, ce nu poate fi supus nici unor modificări sau completări. Declarația constituie temelia politico-juridică a Republicii Moldova ca stat independent, democratic, în baza ei Republica Moldova a obținut recunoașterea din partea altor state ale lumii, organizații internaționale și a fost acceptată la 2 martie 1992 și în cadrul Organizației Națiunilor Unite.

Declarația a fost considerată a face corp comun cu Constituția, constituind blocul de constituționalitate. Declarația de independență a fost recunoscută ca

text primar reprezentând un element originar, intangibil și imuabil al blocului de constituționalitate, iar în cazul existenței unor divergențe între textul Declarației de independență și textul Constituției, prevalează textul constituțional primar al Declarației de independență. În legătură cu această hotărâre limba oficială în Republica Moldova a fost numită așa cum este adevărat din punct de vedere științific – limba română, cum stabilește textul Declarației de independență și s-a pus punct în mod oficial unor exprimări agramate cu privire la denumirea limbii oficiale a Republicii Moldova.

Curtea a contribuit **la deblocarea procesului politic** intrat în impas, când toate încercările Parlamentului de a alege un Președinte al Republicii au eșuat și cu foarte multe eforturi Parlamentul a ales în 2012 un Președinte al Republicii. De fapt, deblocarea susnumită s-a întâmplat în legătură cu declararea revizuirii constituționale din 2000 ca fiind neconstituțională. Acea revizuire a Constituției a avut ca rezultat schimbarea modului de alegere a Președintelui, anume - în loc de alegerea de către populație s-a impus alegerea Președintelui de către Parlament. Curtea a stabilit că această revizuire s-a operat cu încălcarea Constituției, Parlamentul a modificat Constituția fără a solicita un aviz repetat din partea Curții Constituționale atunci când după prima lectură a modificat esențial proiectul de lege constituțională pe care Curtea Constituțională îl avizase înainte de prima lectură.

În legătură cu această constatare și dorind să evite vidul legislativ și ținând cont de urgența soluționării impasului constituțional în contextul expirării apropiate a mandatului Președintelui de atunci, Curtea a revigorat normele constituționale anterioare acelei revizuiri, care prevedeau mecanismul de alegere a Președintelui de către cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot [8] .

Curtea a reținut cu titlu de principiu că prevederile constituționale abrogate prin legea declarată neconstituțională reintră în fondul activ al dreptului, adică se produce revigorarea normelor care erau în vigoare până la modificarea declarată neconstituțională. Aceiași situație de revigorare a fost și în cazul hotărârii nr. 22 din 05.09.2013, prin care se declarau neconstituționale prevederile unei legi noi de modificare a garanțiilor independenței judecătorilor, revigorându-se prevederile legii vechi, care astfel reintrau în fondul activ al dreptului. Parlamentului i-a fost trimisă o adresă despre necesitatea punerii în acord cu principiile constituționale a Legii cu privire la statutul judecătorului. Deci, Curtea Constituțională a introdus termenul de **revigorare**, care în teoria dreptului era puțin cunoscut, operându-se doar cu intrarea în vigoare și încetarea acțiunii normei juridice.

Curtea a fost suficient de curajoasă când a adoptat hotărâri ce aparent nu se conțineau în Constituție și îi lărgeau domeniul de activitate. Unul din aceste exemple este cel cu privire la art. 135 al Constituției (alin.1) litera a/ ce prevedea exercitarea de către Curte a controlului de constituționalitate a legilor, hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte. Mult timp acest alineat a

fost interpretat în sensul controlului posterior, adică după intrarea în vigoare a actului normativ-juridic, unicul subiect ce putea sesiza Curtea pentru controlul prealabil era Președintele Republicii, care înainte de promulgare atunci când avea obiecții asupra proiectului de lege adoptat de Parlament, putea solicita controlul constituționalității. În 2014, la 14 februarie prin Hotărârea nr. 9 Curtea a stabilit că poate fi sesizată cu controlul de constituționalitate a legilor și înainte de promulgarea legii, căci acest control se integrează unui mecanism juridic de natură să contribuie la protecția preventivă a drepturilor și libertăților fundamentale, neașteptând ca acestea să fie încălcate ca numai după aceea să declare eventual neconstituționalitatea [9].

Această interpretare evolutivă a propriilor competențe de către Curtea Constituțională are ca scop de a permite sporirea și extinderea mecanismelor instanței de contencios constituțional, ceea ce a fost apreciat de Curte ca fiind în acord cu perfecționarea democrației.

Altă decizie curajoasă a Curții a fost cu privire la **excepția de neconstituționalitate**, care în mod clar intensificau legăturile dintre Curte și instanțele judiciare. În acest sens relevantă apare hotărârea privitor la subiectul ce avea dreptul să sesizeze Curtea Constituțională. Până în 2016 această atribuție revenea Curții Supreme de Justiție care nu era un simplu curier, ci se pronunța în prealabil asupra constituționalității, aceasta a devenit evident din analiza sesizărilor ce au fost respinse de Plenul Curții Supreme de Justiție. Prin hotărârea nr. 2 din 09.02.2016 Curtea a concluzionat că instanța judiciară ordinară care examinează un caz poate să se adreseze Curții Constituționale direct fără a adresa cererea Curții Supreme de Justiție [10].

Luând această decizie, Curtea Constituțională a calificat judecătorul ordinar ce solicita controlul de constituționalitate – primul judecător constituțional, care în procesul de aplicare a legii în cazuri concrete sesizează aspectele de neconstituționalitate. Astfel procedura a devenit mai rapidă și instanțele s-au activizat într-un mod magistral. Este adevărat că pentru a nu fi învinuite că încalcă drepturile împricinaților instanțele verificau doar dacă obiectul excepției intră în categoria actelor arătate în art.135 al Constituției; că este ridicată de una din părți sau reprezentantul acesteia sau de instanță din oficiu; că prevederile contestate urmau să fie aplicate la soluționarea cauzei; și că nu există o hotărâre anterioară a Curții, având ca obiect prevederile contestate.

Din analiza numărului de sesizări a Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate și rezultatele examinării acestora pot fi făcute două concluzii: 1. tendința Curții Constituționale este de a nu prolifera excepția de neconstituționalitate, foarte multe sesizări respinse, declarate inadmisibile; 2. tendința instanțelor care pentru a nu fi suspectate că stabilesc ele însăși constituționalitatea de a trimite orice sesizare Curții Constituționale și astfel Curtea pe multe le respinge. Considerăm că acesta este un efect inevitabil al noutății procedurii de sesizare a Curții și cu timpul el se va diminua.

Un Președinte al Consiliului Constituțional francez, Pierre Mazeaud, arăta că judecătorul constituțional are constrângerile sale de ordin extrajuridic și a adus

exemplul creării de către Consiliul Constituțional a noțiunii de obiective cu valoare constituțională care sunt identificate ca scopuri asumate de legiuitor pentru a face efective drepturile și principiile cu valoare constituțională, în acest caz este vorba despre constrângeri economice, politice. În cazul Consiliului Constituțional, el poate interpreta în sensul devierii de la anumite reguli în numele unei realități politice sau în rezultatul afirmării unui principiu superior – cel al democrației reprezentative [11].

Comunicarea prin intermediul adreselor trimise de Curte Parlamentului este una în desfășurare, dar trebuie constatat, că ele nu sunt integral executate de către Parlament, deși acesta se străduie să țină pasul. În argumentarea acestei concluzii pot fi aduse datele relevante din Raportul Curții Constituționale pe anul 2022 – la data prezentării Raportului - ianuarie 2023 - nu erau executate: în 2012 – 1 adresă, în 2014 – 1 adresă, în 2017- 1 hotărâre și 3 adrese, în 2018 – 1 hotărâre și 2 adrese, în 2019 – 3 hotărâri și 2 adrese, în 2020- 4 hotărâri și 3 adrese, în 2021- 7 hotărâri și 3 adrese, în 2022 – 4 hotărâri și 4 adrese [12]. Este de înțeles că adresele și hotărârile din 2022 încă nu fusese executate, căci Raportul era făcut la începutul anului 2023, dar pentru celelalte hotărâri și adrese neexecutate nu există justificare. Din 2020 până la 1 ianuarie 2022 nu au fost executate de Parlament 11 hotărâri și 6 adrese, deci, în total la 17 solicitări ale Curții Constituționale Parlamentul nu a reacționat.

CONCLUZII

În rezultatul analizei materialului factologic de mai sus cu deplină încredere putem defini comunicarea dintre autoritățile publice atât la nivel de Curte Constituțională, cât și Parlament, Curtea Supremă de Justiție, organele judecătorești de primă instanță ca una ce are toate șansele de a evolua în direcția consolidării democrației și a protecției drepturilor omului, un rol important aparținând Curții Constituționale, care, pas cu pas, conturează identitatea constituțională a Republicii Moldova, făcând să triumfe valorile constituționale fundamentale, printre care se plasează libertatea, egalitatea, democrația, statul de drept .

Treptat Curtea Constituțională a Republicii Moldova capătă statură instituțională și autoritate morală de a apăra persoanele de abuzurile Parlamentului, adică de fapt, de a proteja legiuitorul de el însuși, când are tendința (clară sau mascată) de a încălca Constituția, astfel încât Curtea combate deteriorarea legislației, cu scopul ca aceasta să nu devină sursă de incertitudine pentru justițiabili. În aceste demersuri ale sale autoritățile publice care comunică în mod eficient nu numai contribuie la o protecție eficientă a drepturilor omului, ci și influențează nivelul de democrație într-un stat anume, reflectându-se la nivel individual în conștientizarea dreptului de a avea drepturi și că documentele despre drepturi nu sunt formale, ci chiar deschid calea pentru revendicarea lor și, mai mult decât atât, există remedii eficiente în caz de încălcare a lor.

Referințe bibliografice:

1. Disponibil: https://www.academia.edu/7226178/Bobbio_Democratie_Si_Liberalism
2. 160 de citate de Thomas Paine despre drepturi și revoluție. Disponibil: https://andreigheorghe.ro/160-thomas-paine-quotes-on-rights-and-revolution-fnpv/
3. Detaliat în: Gina-Pompilia Orga-Dumitriu, Corina Petică-Roman, Contribuție la studiul raționalizării moderne a funcțiilor bunei-credințe – loialitatea în ordinea juridică europeană. În: Jus est ars boni et aequi (In honorem Corneliu Bîrsan). București: ed.Hamangiu, 2023. Tom.III, p. 340-365
4. Dominique Rousseau, Les transformations du droit constitutionnel sous la V-eme Republique. În: Revue du droit publique, 1998, p.1793.
5. Elena Aramă, Controlul constituționalității legilor: istorie și actualitate. Chișinău: Museum, 2000, p.44-54.
6. Disponibil:https://constcourt.md/public/ccdoc/avize/ro_2008_a_1.pdf
7. Disponibil: https://constcourt.md/ccdocs.php?l=ro*ccdocs.php?l=en*ccdocs.php?l=ru http://?l=ro&idc=104&t=/Activitatea-jurisdictionala/CCDOC Hotărârea Curții Constituționale (în continuare HCC) nr.36 din 5 decembrie 2013
8. Disponibil: https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=558&l=ro HCC nr 7 din 04.03.2016.
9. Disponibil: https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=486&l=ro HCC nr.9 din 14 .02.2014
10. Disponibil: https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=556&l=ro hotărârea nr. 2 din 09.02.2016
11. Pierre Mazeaud, La place des considérations extra-juridiques dans l'exercice du contrôle de constitutionnalité. Accesat 12.03.2022. Disponibil: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/pdf/Conseil/20051001erevan.pdf
12. Disponibil: https://constcourt.md/ccdocs.php?l=ro*ccdocs.php?l=en*ccdocs.php?l=ru*http://?l=ro&idc=104&t=/Activitatea-jurisdictionala/CCDOC- HCC nr.1 din 05.01.2023