

MINISTERUL EDUCAȚIEI ȘI CERCETĂRII
AL REPUBLICII MOLDOVA

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

SURVIVANȚA TRADIȚIEI CONSTITUȚIONALE ÎN TIPARELE CONSTITUȚIONALISMULUI EUROPEAN

EDIȚIA A II-A

Conferință științifică cu participare
internațională, 28 martie 2025



CULEGEREA COMUNICĂRILOR

342.4:341.217(4)EU(082)=135.1=111=161.1

S 95

Survivanța tradiției constituționale în tiparele constituționalismului european. Culegerea comunicărilor prezentate la Conferința științifică cu participare internațională „Survivanța tradiției constituționale în tiparele constituționalismului european”, ediția a II-a, organizată de Departamentul Drept Public, Laboratorul de Cercetări Științifice „Drept Public Comparat și E-Guvernare” și Institutul de Creație Legislativă și Drept Comparat, 28 martie 2025.

Coordonator:

Academician, doctor habilitat în drept, profesor universitar Ion GUCEAC

Recenzenți:

Alexandru ARSENI, doctor habilitat, profesor universitar

Raisa GRECU, doctor habilitat, conferențiar universitar

Colegiul de redacție:

Rodica CIOBANU, doctor habilitat, conferențiar universitar

Doina CUCIURCA, doctor în drept, lector universitar

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII DIN REPUBLICA MOLDOVA

”Survivanța tradiției constituționale în tiparele constituționalismului european”, conferință științifică (2025 ; Chișinău). Survivanța tradiției constituționale în tiparele constituționalismului european : Conferință științifică cu participare internațională, 28 martie 2025 : Culegerea comunicărilor / coordonator: Ion Guceac. – Ed. a 2-a. – Chișinău : [S. n.], 2026 (Blitz Poligraf). – 264 p. : tab.

Cerințe de sistem: PDF Reader.

Antetit.: Ministerul Educației și Cercetării al Republicii Moldova, Universitatea de Stat din Moldova. – Texte : lb. rom., engl., rusă. – Rez.: lb. engl. – Referințe bibliogr. la sfârșitul art. ISBN 978-5-86654-647-3 (PDF).

<https://doi.org/10.59295/stctce2025.II>

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

CUPRINS

6 CUVÂNT-ÎNAINTE

- 8 **Cristian IONESCU.** Problematika organizării administrativ-teritoriale a țării după Marea Unire de la 1918 reflectată în anteproiectele Constituției din 1923 / *The Issue of the Country's Administrative-Territorial Organization after the Great Union of 1918 as Reflected in the Preliminary Drafts of the 1923 Constitution*
- 20 **Jacek ZALEŚNY.** Конституционные традиции государств европейского союза и практика суда европейского союза – совпадения и напряжения / *Constitutional traditions of the European Union countries and the case law of the Court of Justice of the European Union – coincidences and contradictions*
- 36 **Ion GUCEAC.** Esența și conținutul normativ al Constituției. Demantelări semantice și aspirații în era globalizării / *The Essence and Normative Content of the Constitution: Semantic Dismantlings and Aspirations in the Era of Globalization*
- 51 **Lucian-Sorin STĂNESCU.** Simbolurile naționale în Constituțiile României și Republicii Moldova. Schiță pentru o cercetare integrată a tradițiilor constituționale comune ale celor două țări / *National Symbols in the Constitutions of Romania and the Republic of Moldova. Outline for an Integrated Study of the Common Constitutional Traditions of the Two Countries*
- 61 **Dumitru BALTAG, Rita MUNTEANU.** Democrația un ideal sau o realitate identificabilă constituțional? / *Democracy – An Ideal or a Constitutionally Identifiable Reality?*
- 82 **Elena ARAMĂ.** Tranziție îndelungată către democrație și statul de drept / *A Prolonged Transition Towards Democracy and the Rule of Law*
- 89 **Raisa GRECU.** Referendumul – expresie veritabilă a voinței poporului / *The Referendum – A True Expression of the People's Will*

- 98 Natalia SHCHUKINA, Andrei SMOCHINĂ.** Instituțiile naționale și rolul lor în asigurarea valorilor constituționale în Republica Moldova în contextul integrării europene / *National Institutions and Their Role in Upholding Constitutional Values in the Republic of Moldova in the Context of European Integration*
- 110 Ianuș ERHAN.** Caracterul normativ al relațiilor dintre individ și stat, noțiune și particularități / *The Normative Nature of the Relationship Between the Individual and the State: Concept and Particularities*
- 126 Svetlana SLUSARENCO.** Tradiția constituțională vs provocările contemporane: echilibru și impact / *Constitutional Tradition vs Contemporary Challenges: Balance and Impact*
- 138 Rodica NICHITA.** Provocările și riscurile votului electronic în contextul integrării Republicii Moldova în Uniunea Europeană / *Challenges and Risks of Electronic Voting in the Context of the Republic of Moldova's Integration into the European Union*
- 149 Irina IACUB.** Retroactivitatea Legii nr. 65/2023: aspecte de [ne]constituționalitate și [in]securitate juridică (partea I) / *The Retroactivity of Law No. 65/2023: Aspects of [Un]Constitutionality and [In]Legal Certainty (part I)*
- 170 Natalia CHIPER, Mariana ODAINIC.** Considerațiuni generale privind inițierea procedurii prelabile în contencios administrative (partea a II-a) / *General Considerations Regarding the Preliminary Procedure in Administrative Litigation (part II)*
- 188 Doina CUCIURCA,** Creșterea calității vieții – prioritate de vârf a Parlamentului. Paradigme eficiente și oportunități / *Improving Quality of Life – A Top Priority of the Parliament. Effective Paradigms and Opportunities*
- 207 Cristina POPOVICI,** Interpretarea Constituției Republicii Moldova. Valorificarea recomandărilor Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept de către Curtea Constituțională / *Interpretation of the Constitution of the Republic of Moldova: Implementation of the Recommendations of the European Commission for Democracy through Law by the Constitutional Court*

- 215 Ștefan MILICENCO.** Principiul independenței judiciare în jurisprudența Curții Constituționale: evoluție și legități / *The Principle of Judicial Independence in the Jurisprudence of the Constitutional Court: Evolution and Legal Patterns*
- 222 Cristina DRAGOMIR.** Aspecte jurisprudențiale privind cazul bine justificat – condiție a suspendării actului administrativ / *Case-law Regarding the „Well-Justified Case” – A Condition for the Suspension of the Execution of the Administrative Act*
- 233 Ion GUCEAC jr.** Contribuții la descrierea procesului de evoluție istorică a instituției asigurării obligatorii de asistență medicală în sistemul de ocrotire a sănătății / *Contributions to the Description of the Historical Evolution of the Institution of Mandatory Health Insurance within the Healthcare System*
- 248 Svetlana LEONTIEVA.** Exercițarea dreptului constituțional la apărare prin mecanismul excluderii probelor în cadrul procesului penal / *The Exercise of the Constitutional Right to Defense through the Mechanism of Evidence Exclusion in Criminal Proceedings*
- 254 Roman PORUBIN.** Cauzele care favorizează săvârșirea infracțiunilor de obținere frauduloasă și delapidare a mijloacelor din fondurile externe / *The Causes Facilitating the Commission of Offenses Related to the Fraudulent Acquisition and Embezzlement of Funds from External Sources*

CUVÂNT-ÎNAINTE

Constituționalismul, ca fenomen și totodată ca principiu de acțiune, reprezintă o aspirație profundă, întrucât își propune să stabilească elementele fundamentale de structurare a spațiului societal. Această ambiție este exprimată chiar prin textul constituției, care reflectă realitățile lumii în care trăim. Din perspectiva doctrinei juridice, este de dorit ca studiul constituționalismului să fie realizat într-un cadru cât mai larg și incluziv, ținând seama de legăturile specifice dintre elementele sale constitutive.

Este bine cunoscut faptul că fiecare țară și-a conturat propria pagină a istoriei sale de dezvoltare constituțională, având în vedere factorii naționali de configurare a dreptului. Constituționalismul din Republica Moldova reprezintă una dintre aceste traiectorii. Totuși, spre deosebire de constituționalismul englez, american, francez sau chiar românesc, cel din țara noastră rămâne mai puțin documentat. De aceea, aprofundarea cunoașterii în domeniul constituționalismului trebuie considerată o problemă fundamentală și prioritară. În această ordine de idei, volumul de față – care reunește comunicările prezentate în cadrul celei de-a doua ediții a conferinței „Survivanța tradiției constituționale în tiparele constituționalismului european” – este dedicat reflecției asupra modului în care identitățile constituționale naționale se regăsesc, se transformă și se afirmă în contextul constituționalismului european.

Constituționalismul, precum și dreptul constituțional în Republica Moldova au cunoscut, în ultimele trei decenii, o evoluție spectaculoasă. Anume din aceste considerente, genericul reuniunii științifice vine să certifice o realitate incontestabilă: tradiția constituțională nu este un vestigiu al trecutului, ci o resursă vie, capabilă să modeleze și să legitimeze evoluțiile prezentului.

Lucrările reunite în această culegere demonstrează că pluralismul constituțional rămâne o trăsătură fundamentală a spațiului european. Republica Moldova, asemenea fiecărui stat membru al Uniunii Europene, este chemată să își clarifice și să își onoreze propria istorie de dezvoltare constituțională, propriile repere identitare și propriile mecanisme de echilibrare a relației dintre individ și stat, într-un context în care exigențele constituționalismului european generează un proces continuu de adaptare și reinterpretare. Supraviețuirea tradiției nu se reduce la o simplă conservare, ea implică o transformare creativă, care integrează modernitatea fără a renunța la continuitate.

Din această perspectivă, devine evident că constituționalismul este un fenomen complex, neunivoc și ireductibil la dimensiunea sa strict juridică. Deși juridicitatea reprezintă una dintre mizele fundamentale și poate fi considerată

o „valoare” care condiționează succesul constituționalismului, acest concept înglobează mai multe procese: elaborarea, aplicarea, interpretarea, reflecția și difuzarea constituțiilor în diverse spații geografice și temporale. Totodată, este necesar să ținem cont și de experiența difuzării constituționalismului perceput ca necesitate, precum și unele „eșecuri” ale construcțiilor sociale și politice contemporane.

Contextul actual al procesului de integrare europeană a Republicii Moldova, marcat de provocări politice și sociale, ne impune sarcina revalorizării importanței tradiției constituționale ca sursă de stabilitate și reper democratic. Concepute în spiritul deschiderii și al dialogului, lucrările reunite în această culegere probează potențialul tradiției constituționale de a oferi asemenea repere. Mai mult decât atât, prin prisma intereselor interdisciplinare ale autorilor, volumul se distinge prin complexitatea temei și prin relevanța sa pentru înțelegerea arhitecturii constituționalismului european contemporan. Prin diversitatea abordărilor, lucrarea pune la dispoziția cititorului un instrument valoros pentru analiza raportului dintre tradiție și modernitate în ordinea constituțională națională și europeană.

Cercetările consacrate constituționalismului, incluse în această culegere, vor contribui, fără îndoială, la lărgirea câmpului de cunoaștere privind Constituția Republicii Moldova într-o manieră euristică. Diferitele aspecte ale constituționalismului abordate de autori se concretizează în piste de concluzii referitoare la constituționalism și la impactul Constituției asupra spațiului social și politic, prefigurând deja premisele organizării celei de-a treia ediții a conferinței.

Publicarea acestor materiale constituie totodată o invitație la continuarea reflecției și la menținerea unui dialog academic deschis asupra valorilor care stau la baza proiectului european. Sperăm ca studiile reunite aici să servească atât dezbaterii teoretice, cât și practicii constituționale, contribuind la o mai bună înțelegere a modului în care tradiția constituționalismului național – explorat până acum doar fragmentar – poate prinde contur în tiparele constituționalismului european contemporan.

Ion GUCEAC
academician, profesor universitar

PROBLEMATICA ORGANIZĂRII ADMINISTRATIV- TERITORIALE A ȚĂRII DUPĂ MAREA UNIRE DE LA 1918 REFLECTATĂ ÎN ANTEPROIECTELE CONSTITUȚIEI DIN 1923

THE PROBLEM OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL ORGANIZATION OF THE COUNTRY AFTER THE GREAT UNIFICATION OF 1918 AS REFLECTED IN THE PRELIMINARY DRAFTS OF THE 1923 CONSTITUTION

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

Abstract: *In this article, the author analyzes the provisions of the preliminary drafts of the 1923 Constitution regarding the administrative unification of the country after the historical Romanian provinces were annexed to the Old Kingdom. The completion of the state unity through its territorial unification in 1918 required, among other things, the problem of the organization of power structures at the local level. The historic Romanian provinces that decided to unite unconditionally and forever with the Romanian Kingdom by virtue of their nationhood and based on the principle of national and territorial self-determination had their own local administrative organization and governing bodies that were different from the local institutional realities of the Romanian state. Finding a rational and efficient solution for the new administrative-territorial division of the national territory and unifying the regulations on local government applicable throughout the country was, in those post-war political, social and economic conditions, a matter of intense public interest and a major objective of reflection not only for the Romanian Parliament and Government, but also for the academic and university world.*

In fact, the entire Romanian society was gripped by a fever of constitutional reform for a renewed state and, within this, of an administrative-territorial reform. Starting as early as 1919, several draft constitutions were published

that also referred to the constitutional and legal renewal of local administration, which is analyzed in detail in this article.

Keywords: *historical Romanian provinces, completion of the state unity of Romania, the Great Unification of 1918, drafts of the Constitution of 1923, administrative-territorial reform, administrative decentralization, local autonomy, region – administrative-territorial unit.*

• Introducere

Desăvârșirea unității de stat a României realizată la sfârșitul Primului Război Mondial prin alipirea plebiscitară a provinciilor istorice românești la Vechiul Regat a așezat în fața Parlamentului, a Coroanei regale și a Guvernului, o provocare de nivel instituțional: stabilirea unui cadru constituțional nou, aplicabil pe întregul teritoriu al țării întregite, ceea ce presupunea, implicit, și o nouă organizare administrativ-teritorială, de vreme ce provinciile alipite aveau alte tipuri de structuri ale administrației publice locale, deosebite de cele existente în România. În Principatele unite sub domnia lui Alexandru I, organizarea administrației locale era structurată, potrivit Legii de organizare locală din 1864, în județe și comune, acestea din urmă fiind urbane și rurale. Ca unitate intermediară între județ și comună a fost înființată plasa [1, p.80].

În perioada medievală, teritoriul Transilvaniei a fost divizat, la început, în comitate regale iar după transformarea regatului maghiar în pașalâc în anul 1541, comitatele sunt înlocuite cu scaune, după caz, săsești sau secuiești, în funcție de originea etnică mai mult sau mai puțin compactă a locuitorilor acestora. În perioada în care acest teritoriu a intrat sub influență austriacă s-au reintrodus comitatele, dar acestea au fost treptat înlocuite cu scaune și ținuturi. Teritoriul Transilvaniei, inclus în 1867 în cadrul Imperiului austro-ungar, a fost divizat din punct de vedere administrativ în comitate și comune (rurale și urbane). Bucovina, intrată în componența Austriei în 1775, a fost organizată la nivel local în districte și căpitănate. Basarabia, anexată în 1812 de Imperiul Țarist a primit la început o organizare administrativă provizorie în ținuturi și ocoale. După 1828 teritoriul Basarabiei, organizată ca o gubernie a Imperiului țarist, a fost împărțit în județe și comune rurale [2, pp.49, 52,132]. După reforma administrativă a Rusiei țariste din 1864, teritoriul guberniei Basarabia este delimitat în județe (care iau locul ținuturilor) și ocoale. În mediul rural, mai multe sate formau o plasă. Prin reforma administrativă din 1864, administrația locală a fost încredințată zemstvelor, organisme cu rol de autoconducere la nivelul guberniei și al județelor [3, p.94].

După unirea de la 1918, era evident că structurile administrativ-teritoriale ale provinciilor istorice și organele administrației locale nu mai puteau fi păstrate, deoarece corespundeau unor concepții politice și culturi sociale, economice și administrative străine, diferite de sistemul politic și administrativ al României [4, p.19].¹ Era inadmisibil ca administrația locală a provinciilor istorice instituită de alte puteri suverane, opuse, de principiu, suveranității națiunii române, și legislația subsecventă acesteia, să rămână în vigoare și să se aplice după ratificarea de către Parlamentul român a actelor plebiscitare ale Basarabiei, Bucovinei și Ardealului de unire cu țara. Pe de altă parte, și organizarea administrației publice locale a țării era învechită și rămasă la structuri birocratice, rigide ce nu mai permiteau satisfacerea nevoilor publice. Suflul european în materie punea puternic accentul pe descentralizare și pe acordarea unui nivel mai larg de autonomie unităților locale.

Aceasta era și concluzia mediului universitar și academic. În prelegerea susținută în cadrul Institutului Social Român la 23 aprilie 1923, profesorul Anibal Teodorescu nota: „Una din cele mai însemnate reforme astăzi la ordinea zilei în statul nostru – ba, aş putea spune fără teamă de exagerare, cea mai însemnată – este reforma administrativă, căci un stat a cărui organizare administrativă lasă de dorit este un stat care nu pricepe, sau nu dă destulă atenție, ceea ce ca rezultat este totuna, nevoilor generale. În această privință, este o constatare aproape banală că, fără o așezare administrativă solidă, nu se poate vorbi de organizarea sistematică a activității publice pe nici un tărâm”. [5, p.285] În concepția profesorului Anibal Teodorescu o organizare administrativă modernă „presupunea existența unor principii de drept generale și unitare, a unor reguli de așezare administrativă menite să dea cea mai largă satisfacere nevoilor publice”. [5, p.286]

De aceea, unificarea administrativ-teritorială a teritoriului României Mari reprezenta un obiectiv de primă importanță și urgență pentru decidenții politici. [6, p. 219]² Asupra modului în care trebuia înfăptuită unificarea administrativ-teritorială, ca expresie a suveranității naționale, părerile specialiștilor erau însă mult diferite. Decidenții politici, îndeosebi Guvernul și Parlamentul, înclinau

¹ În lucrări de specialitate se menționează că „În decembrie 1918, provinciile românești prezentau forme diferite de administrare și organizare a teritoriului: Transilvania avea 25 de comitate și comune, Bucovina deținea 11 căpităni fără personalitate juridică (teritorii domeniiale, orașe și comune), Basarabia avea 8 județe divizate în ocole (gubernia, volostea), vechiul Regat a fost împărțit în 37 de județe. Aceste forme regionale de conducere administrativă din provinciile românești au fost anulate la data de 4 aprilie 1920 prin Decretul-lege nr.1462. De la data proclamării Unirii și până în anul 1920, provinciile românești s-au guvernat practic singure, dar prin reprezentanți care aveau rolul de a facilita unificarea administrativă. În perioada 1918-1920, sunt propuse o serie de proiecte de natură legislativ-instituțională, destinate unificării teritorial-administrative, unele promovând descentralizarea, altele centralizarea excesivă sau federalizarea”.

² Într-un articol publicat în revista „Dreptul”, profesorul Constantin Dissescu arăta că „Este evident că în urma unirii Transilvaniei, Banatului, Bucovinei și Basarabiei la vechiul regat al României, Dreptul public – Constituțiunea și legile administrative – vor suferi o mare schimbare”.

spre preluarea unor reglementări adoptate și verificate practic în alte țări, care să fie transpuse într-o formă adaptabilă condițiilor existente în administrația locală românească. Mediul de cercetare socială și universitățile, ca și unii intelectuali de frunte ai țării, Constantin Argetoianu, Simion Mehedinți, Negruzzi, înclinau spre elaborarea unui proiect reformator, bazat pe tradițiile românești. [5, p.287-288]³

Necesitatea unificării administrativ-teritoriale era determinată de doi factori: (i) stabilirea unui echilibru între centru și periferie adică între guvernul central și unitățile administrativ-teritoriale care să asigure resurse materiale și umane mai sigure și abundente pentru dezvoltarea locală și desfășurarea unor activități de producție și comerț aducătoare de venituri pentru unitățile locale; (ii) consolidarea caracterului unitar al statului. În plus, se impunea alinierea provinciilor istorice la concepția statului unitar român de organizare statală, care deși cuprindea principiul descentralizării, excludea ideea autonomiei excesive a acestora și separatismul teritorial. Deși provinciile istorice românești s-au unit cu Regatul României prin voința suverană a poporului, existau și forțe centrifuge, mai ales în afara țării, care se împotriveau unirii din 1918. Acestea trebuiau contracarate prin instrumente democratice, consacrate prin normă de rang constituțional și proceduri legale, iar reforma generală a administrației publice locale era unul dintre acestea.

Era evident, deci, că o unificare administrativ-teritorială nu era posibilă fără o reformă constituțională, declanșată, de altfel, încă în 1914, dar întreruptă de izbucnirea primului război mondial. O reformă constituțională avusese loc în 1917 dar aceasta avusese un scop precis determinat. În aceste condiții, Parlamentul ales în 1922 se declară Adunare Constituantă și își propune ca obiectiv, pe lângă activitatea legislativă propriu-zisă, elaborarea unui proiect de Constituție. De fapt, întreaga societate, mediul academic și universitar,

³ În aceeași prelegere ținută în cadrul Institutului Social Român, profesorul Anibal Teodorescu nota: „Avem nevoie de organizare unitară, dar nu de una din acele organizări rigide, scrobite, care să treacă toate drepturile și toate răspunderile centrului, ci de o organizare mlădioasă, care să îngăduie a ajunge la o viață locală înfloritoare. [...] O primă metodă ar fi de a întinde principiile de organizare ale vechiului regat la noile teritorii românești. Dar gestul acesta, pe lângă doza de tiranie ce ar conține în sine, cu totul nemeritată de noi concetățeni, ar fi și nejuridic, căci sistemul administrativ al vechiului regat nu este impecabil, ci, dimpotrivă, cu totul învechit. Reforma lui a fost cerută cu mult mai înainte de război atât de la înălțimea catedrei universitare, cât și prin diferitele manifestări ale partidelor politice, așa încât nu putem adopta ca pe o regulă generală de organizare a noului nostru stat, ceea ce dorim de mult să schimbăm sau cel puțin să modificăm. O altă metodă ar fi să împrumutăm din străinătate, așa cum am făcut de atâtea ori, un model de organizare care să fi fost adoptat acolo și ale cărui efecte să fi fost verificate. Este o metodă, care tocmai pentru că scutește de orice efortare, are mulți adepți. Este mai ales metoda de lucru a birourilor noastre administrative care, însărcinate să redacteze un proiect de lege, se grăbesc să-și procure textul legii franceze asupra chestiunii, apoi pe cel al legii italiene, câteodată pe cel austriac sau german, și întotdeauna câte un text exotic, cum este cel japonez. Din savanta combinație și contopire a tuturor acestor texte iese proiectul de lege românesc, atât de bine redactat încât se întâmplă de multe ori ca art.2 să contrazică ceea ce zisese art.1! [...] Înlăturând ambele aceste metode, cred că o viitoare lege de organizare administrativă va trebui să țină numaidecât seama de două elemente, de un element abstract, care stă în principiile generale și superioare, preconizat de știința dreptului administrativ, și de un element concret, care stă în nevoile firești ale poporului nostru pentru care vom legisla. Și aici ne va veni în ajutor tradiția, adică propriul nostru trecut”.

partidele politice parlamentare, presa și-au concentrat atenția asupra acestui obiectiv. Într-o lucrare de doctrină apărută în 1919 și intitulată „Democratizarea Constituției”, autorul menționează că „revizuirea constituțiunei – cu modificări mai mult sau mai puțin esențiale, după interesele respective – este în programul tuturor. [...] O expunere științifică a tuturor reformelor ce trebuie înscrise în Constituția României Noi și întregită, cred că în aceste împrejurări, este de un deosebit folos”.[7, p.3-4]

La nivel universitar și academic, în presa vremii, în dezbaterile parlamentare exista o efervescentă activitate de cercetare și publicistică socială și juridică consacrată reformei constituționale. Așa, poate, se și explică diversitatea proiectelor de revizuire constituțională propuse ori amplu discutate în presă, sau în cercurile de studii ale marilor partide politice, precum și în cadrul Institutului de Științe Sociale aflat sub conducerea profesorului Dimitrie Gusti.[8, p.50] În 1921, președintele Institutului Social Român, sociologul Dimitrie Gusti deschidea șirul celor 23 de prelegeri publice pe tema revizuirii constituționale, cu următoarea declarație: „...Institutul Social Român a crezut că-și îndeplinește o elementară datorie de a organiza, sub forma a 23 de prelegeri publice, cercetarea – pe care nu ne sfim de la început să o numim – științifică a celor mai esențiale elemente ale constituției viitoare”.[5, p.1]

În acest context politic general, opiniei publice i s-au oferit spre dezbateră patru anteproiecte de constituție, pe care le voi enumera în ordinea publicării lor: „Anteproiect de Constituție întocmit de centrul de studii ale Partidului Național Liberal, cu o expunere de principii”, (București, 1921, autor parlamentar liberal Dimitrie Ioanițescu); Anteproiect de Constituție pentru Statul român întregit, cu o scurtă expunere de motive” (Cluj, 17 august 1921, autor profesorul de drept constituțional Romul Boilă); „Ante-proiect de Constituție întocmit de Secția de studii a Partidului Țărănesc, cu o expunere de motive” (București, 1922, autor profesorul basarabean Constantin Stere) și „Noua Constituție a României. Reflexiuni și ante-proiect” (Cernăuți, 1922, autor, profesorul Constantin Berariu. Acestor patru anteproiecte li se asocia inițiativa personală a inginerului Constantin Guran care publicase, deja, la Iași în 1919 un proiect intitulat „Organizarea României noi. Proiect de lege pentru modificarea Constituțiunei”.

Tot în 1919, un alt autor, publicistul Iuliu Pascu, întocmește sub forma unei lucrări teoretice un proiect de modificare generală a Constituției din 1866 pe care îl publică mai întâi sub forma unui foileton în gazeta „Neamul Românesc, condusă de Nicolae Iorga și apoi într-o broșură intitulată „Democratizarea Constituției”. [7, p. 5] La rândul său, Constantin Argetoianu a prezentat în

cadrul Congresului Partidului Poporului, ținut între 20 și 21 decembrie 1922, un raport referitor la problema reformei constituționale, care poate fi considerat un veritabil anteproiect, este adevărat, atipic, de constituție. [9, p. 308-312; 10]⁴ Și în cadrul Partidului Național din Ardeal, condus de Iuliu Maniu a existat o preocupare pentru elaborarea unui anteproiect de Constituție, care să fie asumat de partid, dar Iuliu Maniu nu a fost de acord. Este vorba despre anteproiectul pregătit de profesorul de drept constituțional Romul Boilă, pe care acesta îl va prezenta opiniei publice în nume personal.

2. Propunerile de reformă administrativ-teritorială făcute în anteproiectele de constituție

Concepția autorilor anteproiectelor fiind diferită una de alta, este firesc ca și anteproiectele să difere între ele. Interesant este că toate sunt însoțite de expuneri de motive în care propunerile de modificare a Pactului din 1866 sunt amplu argumentate. Anteproiectele au însă câteva puncte comune: toate pornesc de la ideea consolidării arhitecturii constituționale naționale și reglementării caracterului unitar și indivizibil al statului român întregit, susțin cerința de solidarizare a națiunii în jurul unor obiective și proiecte sociale comune, pun accentul pe descentralizare și acordarea unei autonomii mai largi unităților locale, promovează drepturile minorităților naționale și egalitatea tuturor cetățenilor, susțin creșterea rolului statului în întreaga activitate socială, au în vedere tradițiile administrației publice locale. Reține atenția concepția lui Constantin Stere, potrivit căreia unificarea administrativă a teritoriului nu reprezintă o unificare mecanică, ci o acțiune „de unire intimă în cuget și în simțire, care nu poate rezulta decât din respectul particularităților și caracteristicilor naturale ale fiecăruia, și din activitatea cu adevărat liberă a tuturor”.

2.1. În Expunerea de motive a anteproiectului său, Dimitrie Ioanițescu pune accentul pe faptul că în urma unirii vechilor provincii românești cu Regatul, a rezultat practic un stat aproape nou, racordat la marile prefaceri sociale și politice ce au avut loc în Europa în urma primului război mondial. În ceea ce privește reformele structurale de care avea nevoie România în acel moment, din care făceau parte și reforma constituțională și cea administrativă, Dimitrie Ioanițescu susține că toate acestea urmează să rezulte nu numai din condițiile proprii de existență ale României, ci și din cele „hotărâte de noua evoluție politică și socială a lumii civilizate.” [11, p.107] Autorul anteproiectului susține

⁴ A se vedea ziarul „Îndreptarea” din 22 decembrie 1922, p. 2 . O bună parte din raportul prezentat la congres a fost reprodus de autor în lucrarea sa memorialistică, C. Argetoianu, Memorii pentru cei de mâine. Amintiri din vremea celor de ieri. 1919-1924. Argetoianu a publicat apoi într-o broșură raportul prezentat la congresul partidului (C. Argetoianu, Problema constituțională, București, 1922).

dreptul minorităților naționale de a folosi pe plan local limba maternă. De asemenea, Dimitrie Ioanițescu abordează raporturile dintre centru și periferie, arătând că principiul descentralizării nu înseamnă retragerea statului din prerogativele sale de conducere unitară a treburilor publice, iar autonomia unităților locale nu înseamnă separatism teritorial, ci „o sporire a inițiativei individuale și un control mai real al afacerilor publice prin participarea directă a celor interesați”. [11, p.115]

În concepția autorului, autonomia locală nu se confundă cu descentralizarea, care se bazează, de fapt, tot pe libertatea de acțiune lăsată de stat pe seama organelor locale. În acest context, autorul propune ca aplicarea definitivă și completă a descentralizării să fie făcută gradual și precedată „de o oarecare perioadă de tranziție”. Pentru facilitarea unei conduceri statale suple, Dimitrie Ioanițescu propune o diviziune a muncii la nivel orizontal („la suprafață”) și vertical („în adâncime”). Conducerea la nivel orizontal este reprezentată „prin viața descentralizată locală a județului și a comunei”, iar cea la nivel vertical constă „în crearea de instituții și asociații de specialitate, în scopul de a spori inițiativa privată, uneori mult mai competentă ca statul”.

Referitor la organizarea administrativă propriu-zisă, în anteproiectul de constituție se arată că „Interesele cu caracter pur local în ordinea administrativă, socială, culturală și economică sunt în căderea organizațiilor județene și comunale în conformitate cu legile speciale de descentralizare, statul păstrând dreptul de coordonare, ajutorare și de control al acestor instituțiuni.” (art.86). Cât privește delimitarea teritoriului național, anteproiectul menține împărțirea administrativ-teritorială consacrată prin dispozițiile Constituției din 1866 în județe și comune (art.87). Delimitarea teritoriului țării în județe putea fi schimbată numai prin lege adoptată de Parlament. Conducerea unităților administrativ-teritoriale a fost încredințată unor consilii formate din membri aleși prin vot universal obligatoriu și cu reprezentarea minorităților, precum și din membri de drept (art.88).

2.2. Romul Boilă acordă o atenție mai mică fundamentării principiilor de organizare administrativ-teritorială în Expunerea de motive a anteproiectului său. Autorul propune departajare a activităților de conducere statală centrală de cea a unităților locale pe criteriul priorității intereselor urmărite. Astfel, potrivit art.150 din anteproiectul de constituție „Administrarea afacerilor publice se va face acolo unde interesele conducerii generale a activității și siguranța statului o admit, cu aplicarea principiilor de descentralizare și independența comunală, împreună cu validitatea principiului reprezentativ, bazat pe sistemul votului universal”. Cât privește divizarea teritoriului țării în unități ale

administrației locale, autorul propune ca statul să fie împărțit, din punct de vedere administrativ, în județe, pretorate și comune, problemele de arondare a acestora fiind rezervate legilor ordinare. Modul de organizare a unităților administrativ-teritoriale se stabilește, potrivit autorului anteproiectului, prin legi speciale.

La 17 august 1931, Romul Boilă a dat publicității un anteproiect de constituție însoțit de un studiu asupra reorganizării statului român întregit. De fapt, anteproiectul era un proiect de revizuire a Constituției din 1923, pe motiv că aceasta nu „corespundea câtuși de puțin condițiilor de viață ale națiunii române”. [12, p.3] Romul Boilă reproșa Constituției că a introdus „metode de guvernare centraliste” compromise cu desăvârșire și propunea, în schimb, o descentralizare largă a organizării statului. Inovația principală adusă de Romul Boilă în ceea ce privește structura administrației locale este înființarea a trei provincii: Muntenia, Moldova și Transilvania. Această diviziune a teritoriului național corespundea unei largi descentralizări, promovate de autor la baza unei noi constituții. Ca unități administrativ-teritoriale sunt menținute județul și comuna. [12, p. 13] Anteproiectul de constituție prevede că organizarea administrației se bazează pe principiile descentralizării și autonomiei locale.

2.3. Expunerea de motive care prefătează și susține anteproiectul de constituție promovat de profesorul Constantin Stere și asumat de Partidul Țărănesc este, spre deosebire de celelalte expuneri de motive, o lucrare doctă, o pledoarie pentru principiile constituționale clasice. În cuprinsul expunerii de motive Constantin Stere se referă, între altele la raportul ideal ce trebuie să existe într-un stat de drept, între guvernul central și instituțiile locale. În opinia sa, „Administrația afacerilor locale nu poate fi asigurată decât prin autoritățile locale. Autoritatea suverană trebuie să-și exercite acțiunea printr-un intermediar local; ea nu poate lua ea însăși în mână afacerile guvernământului local... Și dacă activitatea locală depășește puterile ei, sau nu-și îndeplinește datoriile, ea este responsabilă pentru excesele sale sau pentru neglijența sa, înaintea tribunalelor ordinare”. [11, p. 237]

Constantin Stere invocă tradiția autoguvernării în regatul englez și afirmă că în această țară instituțiile politice centrale sunt un rezultat al voinței comitatelor, a unităților teritoriale de bază, care își trimit reprezentanții în Camera Comunelor. Cu alte cuvinte autonomia locală se află la baza sistemului de guvernământ democratic englez. Fără autonomia locală, spune Constantin Stere, guvernământul central este în pericol de a deveni mai devreme sau mai târziu, despot. Despre Constituția din 1866, Constantin Stere afirmă că ea a proclamat, între altele, descentralizarea administrativă și independența comunală,

dar nu a creat reale instituții de autonomie locală. „Constituția, spune Constantin Stere, nu a precizat normele de organizare a autorităților locale *pe baza de descentralizare administrativă mai completă și de independență comunală*, – iar nenumăratele legi și proiecte de legi de organizare administrativă adoptate sau propuse după 1866, nu numai că au ignorat cu desăvârșire prescripțiunile constituțiunii dar au ajuns, – ca și în cazul libertăților cetățenești, – să mistifice la clasa noastră dominantă ideea însăși de autonomie locală. Constantin Stere lansează o critică directă Parlamentului pentru că nu a legiferat statutul satelor și cătunelor ca unități administrative și centre naturale de populație, de vreme ce marea majoritate a populației din acea perioadă, era grupată în aceste aglomerări satești. În concepția sa, „comuna rurală” avea un caracter artificial.

În expunerea de motive, se face o abilă pledoarie pentru înființarea unor unități administrative mai largi, suprapuse județelor. Este vorba de provincii, dar nu de provinciile istorice bine cunoscute, ci de formațiuni cu caracter administrativ-teritorial. Constantin Stere atrage atenția că delimitarea unei unități administrativ-teritoriale nu este o activitate de „croitorie administrativă”, ci o acțiune care trebuie să țină seama de diversitatea organică a formelor de viață socială, de resursele reale materiale și umane existente la nivel local. Autorul nu putea trece peste o realitate incontestabilă: provinciile istorice românești aveau o istorie mai mult sau mai puțin îndelungată, dar intensă sub toate formele de viață națională, economică, socială, culturală și confesională, de care legiuitorii de la 1922 trebuiau să țină seama când urmau să legifereze unificarea administrativ-teritorială. Concepția lui Constantin Stere este valabilă și astăzi!

Constantin Stere critică de fapt concepția Constituantei care începuse deja dezbaterile pe tema reformei constituționale având ca bază proiectul liberal propus de Dimitrie Ioanițescu, în care, considera profesorul Stere, nu existau garanții reale pentru respectarea autonomiei locale.[11, p. 243]⁵

În expunerea de motive a anteproiectului său, Constantin Stere pornește de la ideea că orice organizare administrativă serioasă trebuie să plece de sat, ca centru natural de populație. Autorul anteproiectului se folosește, în acest sens, de un argument istoric: obștea satului avea dreptul de a hotărî în afacerile satești. Aceasta era de fapt tradiția seculară respectată în întreaga Moldovă. În anteproiectul de constituție propriu-zis, Constantin Stere reia problema provinciei și propune ca prim articol următorul text:

⁵ În expunerea de motive a anteproiectului său de Constituție, Constantin Stere spunea: „... sub regimul unei constituțiuni, întemeiate pe principiu de suveranitate națională, cum s-a putut naște această mentalitate nefastă, grație căreia pentru provinciile emancipate unirea a avut de prim efect dispariția și a germenilor de autonomie locală, pe care le aveau sub opresiunea străină?”

„Art.1. – Regatul Român, cu toate provinciile lui, constituie un singur Stat indivizibil.

Aceste provincii sunt: Muntenia, Moldova, Ardealul, Basarabia, Bucovina și Dobrogea.

Teritoriul național nu poate fi împărțit în mai multe provincii, și limitele acestora nu pot fi schimbate, decât pe cale de revizuire constituțională”. [11, p. 260-261]⁶

Art.2 din anteproiect prevede că „Teritoriul provinciilor este împărțit în județe, județele în plăși, plășile în comune, care pot eventual cuprinde mai multe sate sau cătune, subîmpărțirile respective putând fi schimbate sau modificate numai prin lege”. În ceea ce privește administrarea propriu-zisă a unităților teritoriale locale, aceasta este încredințată direct, potrivit art.41 din anteproiect, în sate sau cătune, comune rurale sau urbane, județe și provincii, adunărilor obștești ale cetățenilor, pentru sate și cătune, fie reprezentanților lor aleși.

2.4. Considerațiile profesorului Constantin Berariu privind reglementarea generală a administrației publice făcute în expunerea de motive a anteproiectului său, privesc, în principal, problematica descentralizării administrative. Autorul se referă indirect la divizarea teritoriului întregit al țării în unități administrativ-teritoriale („comuna și județul”). Constantin Berariu menționează „că în comunele rurale, cu felul de viață tradițională, prea puțin complexă, prevalează atât de mult interesele locale asupra celor de ordin general, încât acestea au numai un rol secundar”. [11, p. 334] De aceea, propune Constantin Berariu, ca în comunele rurale să se aleagă un consiliu comunal și primarul, ca organisme de conducere. În privința orașelor mari, în care prevalează interesele generale, conducerea administrației locale ar trebui încredințată, spune Constantin Berariu, unor organisme numite (primar și, după caz, comitet comunal), fără a exclude, însă, alegerea unui consiliu comunal prezidat de primar. În viziunea autorului anteproiectului de constituție, județele ar trebui să fie comunități teritoriale de ordin superior, a căror organizare să fie stabilită prin lege specială.

Anteproiectul de constituție prevede că interesele cu caracter pur local în ordinea administrativă, socială, culturală și economică sunt în competența organizațiilor județene și comunale, potrivit unor legi speciale privind descentralizarea (art.136) iar teritoriul statului se împarte în județe având ca subdiviziune comuna (art.137), cele două diviziuni teritoriale având personalitate juridică.

⁶ În expunerea de motive, Constantin Stere precizează că „Aceste provincii constituie dar unitatea superioară a instituțiilor de autonomie locală, ele se administrează de consiliile lor electivă, care își aleg organele executive”.

2.5. În „Lămuririle” ce însoțesc anteproiectul său de constituție, Constantin Guran, propune ca pe lângă unitățile teritoriale consacrate prin dispozițiile Constituției din 1866 să se înființeze, ca o unitate administrativ-teritorială nouă, regiunea „fără a ține seama de hotarele județelor sau chiar ale diferitelor ținuturi ale țării”, reprezentată printr-un consiliu general competent să decidă în materie de impozite, să voteze bugetul local și să elaboreze regulamente de interes local. Art.5 din anteproiect prevede că teritoriul țării este împărțit în județe, județele în plăși, și plășile în comune. În afara de acestea, alineatul 2 al aceluiași articol permitea ca în caz de nevoie, pentru interesele administrative, sanitare, culturale sau economice a două sau mai multe comune, fără a ține seama de hotarele plășilor sau județelor, să se înființeze regiuni permanente sau temporar. Inițiativa înființării aparținea guvernului pentru problemele de interes general sau unuia ori mai multor consilii comunale sau județene, pentru probleme de interes local.

2.6. În lucrarea „Democratizarea Constituției”, concepută sub forma unei revizuii constituționale, publicistul Iuliu Pascu propune ca teritoriul statului român întregit să fie împărțit în trei țări: Ardealul, Moldova și Muntenia, fiecare țară fiind divizată în câte trei provincii, care la rândul lor au ca subdiviziuni județul, plasa și comuna, aceasta din urmă fiind, după caz, rurală sau urbană. În lucrare se prevede că fiecare unitate administrativ-teritorială are dreptul să-și organizeze un consiliu general având competența de a adopta regulamente și orice servicii speciale de care avea nevoie.

• Concluzii

Fiecare anteproiect de constituție în parte poate fi privit ca un instrument de modernizare administrativ-teritorială a Regatului român, în care ideea principală consta în descentralizarea administrației publice și acordarea unei autonomii mai largi unităților administrației locale. Legea pentru unificare administrativă adoptată la 14 iunie 1925 a prevăzut că teritoriul României se împarte din punct de vedere administrativ în județe și județele în comune, acestea fiind, la rândul lor, rurale (alcătuite din unul sau mai multe sate) și urbane, organizate ca centre de populație.

• Referințe bibliografice:

1. CETERCHI I. coord. *Istoria dreptului românesc*, vol.II, Partea a II-a. București: Editura Academiei, 1987.
2. CORNEA S. *Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917)*. Cahul: Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, 2023.
3. GOGEANU P. *Istoria statului și dreptului (generală)*, vol. II. București: Centrul de multiplicare al Universității din București, 1970.
4. ANTONESCU D. *Studiu retrospectiv privind organizarea administrativ-teritorială a României în ultimii 100 de ani*. Institute of National Economy, 2018. Disponibil: <https://mpr.ub.uni-mn-nchen.de/90620>.
5. TEODORESCU A. Viitoarea organizare administrativă a României. În: *Noua Constituție a României și noile constituții europene*. București: Cultura Națională, 1923.
6. DISSESCU C. *Evoluția dreptului public român de la 1869 până la 1920*. În: *Dreptul*, nr. 28/1923.
7. PASCU I. *Democratizarea Constituției*. Iași: Tipografia „Progresul”, 1919.
8. IONESCU C. Două vechi proiecte atipice de reformă constituțională publicate în contextul dezbaterilor parlamentare din Constituanta aleasă în 1922. În: *Dreptul*, nr. 4/2024.
9. ARGETOIANU C. *Memorii pentru cei de mâine. Amintiri din vremea celor de ieri. 1919-1924*. București: Paul Editions 2024.
10. ARGETOIANU C. *Problema constituțională*, București, 1922.
11. IONESCU C. *Anteproiectele Constituției din 1923*. București: Editura Hamangiu, 2023.
12. BOILĂ R. *Studiu asupra reorganizării statului român întregit. Cuprinde un anteproiect de constituție cu o scurtă Expunere de motive*. Cluj, 1931.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ТРАДИЦИИ ГОСУДАРСТВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ПРАКТИКА СУДА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА – СОВПАДЕНИЯ И НАПРЯЖЕНИЯ

CONSTITUTIONAL TRADITIONS OF THE EUROPEAN UNION COUNTRIES AND THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION – COINCIDENCES AND CONTRADICTIONS

Яцек ЗАЛЕСНЫ,

Факультет политических наук и международных исследований
Варшавского Университета, Варшава, Польша,
ORCID ID: 0000-0002-8231-4454, jacekzalesny@uw.edu.pl

***Abstract.** The paper considers the relationship between the constitutional traditions of the Member States of the European Union and the case law of the Court of Justice of the European Union. The research question is how the constitutions of the EU Member States and their constitutional courts define the framework for the legislative activity of the EU bodies, including the Court of Justice of the European Union? Do the EU bodies operate within the competences entrusted to them? The analysis of the acts of the CJEU allows to conclude that the activity of the CJEU is conducted to a large extent in isolation from the EU treaty (primary) law. By the creeping method, the CJEU creates legal structures, which it uses in subsequent judgments to produce the legal effect it desires and to recognize as a binding pattern of conduct. The CJEU's judicial activity is in conflict with the constitutional traditions of most EU countries. This method of proceeding by the CJEU violates the constitutions of the vast majority of EU Member States and as such does not find acceptance by their constitutional courts. They take the view that constitutional courts are guardians of the compliance of the actions of EU bodies (including the CJEU) with the competences of the EU Member States transferred to be exercised by EU bodies. They are competent to control whether European integration is not taking place in an extra-treaty manner (*ultra vires*) – „in a deceitful manner” (integration by stealth), and if so, to rule on the non-application of unconstitutional EU legal acts.*

Keywords: *constitutional traditions, Member States of the European Union, integration by stealth, the Court of Justice of the European Union, ultra vires activity.*

• Введение

Предметом рассмотрения являются взаимосвязи между конституционными традициями государств-членов Европейского союза (ЕС) и практика Суда Европейского Союза. В работе поставлен исследовательский вопрос: каким образом конституции государств-членов ЕС и их конституционные суды определяют рамки правотворческой деятельности органов ЕС, включая Суд ЕС? Действуют ли органы ЕС (включая Суд ЕС) в пределах предоставленных им полномочий? Содержатся ли в конституционной идентичности государств-членов ЕС механизмы защиты от действий, не имеющих правового основания? В статье ответы на поставленные исследовательские вопросы даются на основе анализа конституций государств-членов ЕС, практики их конституционных судов, международного договорного (первичного) права ЕС, деятельности Суда ЕС, а также положений доктрины.

• Результаты и дискуссия

В соответствии с действующим правом вопрос представляется простым. Как международная организация, Европейский союз создан на основании международного соглашения и из него черпает свои полномочия. Заклячая международный договор – будь то о создании Европейских сообществ, позднее – о создании Европейского союза, или о присоединении к нему, – государства-члены ясно и недвусмысленно выразили свою волю на учреждение региональной международной организации. Она должна действовать в рамках воли договаривающихся государств. И в первые годы существования Европейских сообществ именно так и было. Например, в деле *Stork* Европейский Суд не имел сомнений в том, что не имеет компетенции для анализа взаимосвязи между правом Сообщества и законодательством государств-членов Сообщества, в данном случае – немецким правом [1]. Ситуация изменилась в 60-х годах XX века. Что характерно, воля договаривающихся государств осталась неизменной. В этом отношении всё осталось по-прежнему. Однако трансформировалось судебное толкование Европейским судом. Он присвоил себе полномочие выносить решения по вопросу соответствия национального

законодательства праву Европейских сообществ и по вопросу соответствия законодательства государства-члена праву Сообществ. В 1963 году было вынесено решение по делу *Van Gend en Loos* [2], а в 1964 году – решение по делу *Costa* против *ENEL* [3].

В деле *Van Gend en Loos* Европейский суд постановил, что договоры учредили правопорядок, который влияет не только на государства-члены ЕС, но и на отдельных лиц. Поэтому первичное право представляет собой не просто соглашение, устанавливающее взаимные обязательства между договаривающимися государствами, а нечто большее (прямое действие – *direct effect*). В свою очередь, по делу *Costa* против *ENEL* Европейских суд добавил, что, в отличие от международных договоров, Договор ЕЭС учредил собственную правовую систему, которая является обязательной для национальных судов (принцип верховенства – *supremacy*).

С решений 60-х годов XX в. начинается формирование Судом Европейских сообществ и другими органами Европейских сообществ права Европейских сообществ как автономного по отношению к праву государств, входящих в состав Сообщества. Данное право при этом имеет преимущественную силу по сравнению с национальным законодательством государств-членов, включая их конституции. Также формулируются принципы непосредственного действия права Европейских сообществ и прямого эффекта, который производит право, создаваемое органами Европейских сообществ.

В последующие годы Суд расширил сферу своих полномочий, установив юрисдикцию в области защиты прав граждан государств-членов Сообщества. В своей практике он пришёл к выводу, что государства-члены лишены права оспаривать акты институтов Сообщества, в том числе – ссылаясь на их противоречие конституционным нормам собственного национального права [4]. Процесс постепенного перераспределения суверенных компетенций государств-членов в пользу Суда ЕС получил в научной литературе название «ползучей экспансии компетенций» Суда ЕС (*competence creep*) [5].

Судебную деятельность Суда ЕС, выражающуюся в автономизации права ЕС [6] следует рассматривать в неразрывной связи с деятельностью других институтов ЕС, а также с прогрессирующим процессом централизации власти в рамках Союза, несмотря на формальное сохранение, например, принципа субсидиарности как основы его конституционного строя. Централизация, с одной стороны, способствует автономизации институтов ЕС по отношению к государствам-членам, а с другой

стороны – формированию иерархических зависимостей между более сильными и более слабыми членами Союза [7, с. 40].

В соответствии со статьёй 4 Договора о Европейском союзе (ДЕС) ЕС обязан уважать национальную идентичность государств-членов, неразрывно связанную с их основными политическими и конституционными структурами. ЕС не вправе самостоятельно определять содержание понятия «национальная идентичность». Примечательно, что, хотя согласно статье 2 ДЕС Европейский Союз основан на принципе верховенства права, который включает обязанность органов публичной власти действовать на основании и в пределах закона, а также запрет на презумпцию полномочий – институциональные изменения в ЕС носят фактический характер. Они происходят без внесения соответствующих изменений в учредительные договоры. Таков, в частности, характер изменений в области финансового права, проявляющихся в централизации бюджетных и фискальных полномочий ЕС, таких как создание Европейского механизма стабильности (*European Stability Mechanism*) или, под предлогом борьбы с негативными последствиями пандемии COVID-19, учреждение Европейского фонда восстановления – так называемого «Новое поколение ЕС» (*Next Generation EU (NGEU)*). В рамках этих механизмов институты ЕС, в частности, получили полномочия самостоятельно вводить общеевропейские налоги (увеличивать собственные доходы Союза) и привлекать заёмные средства для целей, определяемых самими институтами, причём обязательства по их погашению возлагаются на государства-члены ЕС [8].

Другим примером внедоговорного действия Суда ЕС является интерпретация Хартии основных прав Европейского Союза, которая была приложена к Лиссабонскому договору в форме декларации. Согласно статье 51, пункту 1 Хартии, её положения применяются исключительно в контексте осуществления права ЕС. Однако Суд ЕС расширил сферу применения Хартии, распространив её действие также на нормы национального права.

Аналогичный характер имеет так называемый спор о верховенстве права. Его суть заключается в увязывании реализации политики ЕС в отдельных государствах-членах с признанием со стороны институтов ЕС соответствия этих государств так называемым ценностям Союза (так называемый механизм условности), что фактически приводит к вмешательству во внутренние дела государств-членов. Аналогичным образом война в Украине стала предлогом для самостоятельного расширения полномочий ЕС в области внешней политики и политики обороны.

Следует также указать на недемократический характер навязывания институтами ЕС принципа верховенства права ЕС над конституционным правом государств-членов. Захват полномочий государств-членов институтами ЕС происходит, в том числе, несмотря на то что государства-члены отказались включить в Амстердамский договор положение о примате права ЕС над национальным правом (Кембриджский проект Амстердамского договора), а также после того, как народы Европы отвергли проект Договора о принятии Конституции для Европы, в котором впервые была закреплена норма о первенстве права ЕС над правом государств-членов.

Как отмечается в доктрине, в широком масштабе судебная практика Суда ЕС является проявлением политизации этого органа и опоры не на юридические, а на политические соображения. Судьи Суда ЕС не являются независимыми судьями-хранителями договоров ЕС, а, независимо от содержания действующего права, выступают исполнителями политической воли, принимая участие в процессе централизации Европейского Союза [9, 10, 11]. Политизация судей Суда ЕС способствует внерамочному расширению полномочий Союза за счёт «вымывания» компетенций государств-членов.

Деятельность институтов ЕС за пределами компетенций, предоставленных Союзу (статья 5 ДЕС), приводит к созданию правовых норм без соответствующего правового основания в учредительных договорах. Таким образом возникает противостояние между правом, создаваемым в рамках ЕС, и правом государств-членов. В связи с этим возникает вопрос о позиции относительно данной конфронтации конституционных судов государств-членов: осознают ли они наличие данной проблемы, и если да, то каково их отношение к ней?

На вопрос о том, как конституционные суды государств-членов ЕС воспринимают соотношение между конституционным правом государства-члена и правом (а также судебной практикой) ЕС, нельзя дать единый ответ. Примечательно, что ответы на этот вопрос различаются как между отдельными конституционными судами, так и изменяются с течением времени.

В Эстонии и Нидерландах примат права ЕС над нормами национальной конституции был прямо закреплён в тексте конституции. Так, в решении от 11 мая 2006 года Верховный суд Эстонии постановил, что § 111 Конституции противоречит праву Европейского Союза, поскольку нормы Конституции и нормы европейского права закрепляют конфликтующие компетенции в сфере эмиссии, соответственно, эстонской валюты

и евро. В связи с этим § 111 Конституции не подлежит применению, а применению подлежат соответствующие нормы права ЕС[12]. Соответственно, только Суд ЕС обладает компетенцией проверки законности производного права ЕС.

Существуют государства, такие как Словакия, в которых вопрос о соотношении между договорным правом ЕС и конституцией может быть рассмотрен конституционным судом только до момента, когда государство связывает себя соответствующим международным договором. После того как Словакия дала согласие на обязывающую силу первичного права ЕС, она утратила право на контроль конституционности этого права. Однако, на основании статьи 124 Конституции, в соответствии с которой Конституционный суд является независимым судебным органом, ответственным за защиту конституционности, он обладает компетенцией признавать неконституционными акты производного права ЕС в той мере, в какой они выходят за пределы переданных Союзу полномочий.

В Финляндии вопрос о соотношении между правом ЕС и конституцией не становился предметом рассмотрения конституционного суда (в случае Финляндии – Верховного суда, обладающего компетенцией конституционного суда). В свою очередь, Конституционный суд Испании воздерживается от проверки соответствия права ЕС Конституции Испании, руководствуясь принципом разграничения юрисдикции между собой и Судом ЕС, одновременно направляя в Суд ЕС предварительные запросы.

В Италии наблюдается изменчивость взглядов Конституционного суда на соотношение между правом ЕС и итальянской конституцией. В деле Фронтини против Министерства финансов 1973 г.[13] Конституционный суд заявил, что примат права ЕС подлежит исключению, если его норма нарушает основополагающие принципы итальянской конституции - права человека (так называемая доктрина *controlimiti*). Возможность вмешательства со своей стороны в случае нарушения нормами права ЕС основных принципов конституционного порядка или неотчуждаемых прав человека, защищённых итальянской конституцией, Конституционный суд подтвердил в последующих решениях, таких как решение от 8 июня 1984 года (так называемое дело *Granital*)[14]. Однако правомерность вмешательства была ограничена допустимыми ограничениями суверенитета, изложенными в статье 11 итальянской конституции.

Судебная практика Федерального Конституционного Суда Германии является весьма характерной. Она имеет значение не только благодаря своей устоявшейся природе, но и в силу воздействия на судебную

практику других конституционных судов стран ЕС. Федеральный Конституционный Суд Германии (ФКСГ) формирует правовые стандарты, которые активно используются конституционными судами других европейских государств.

Для немецкой традиции конституционного права важным последствием является принятие в Германии дуалистической теории отношений международного права относительно права национального. Согласно этой теории, международный договор для того, чтобы иметь силу на территории ФРГ, требует предварительного принятия закона, который выражает согласие на ратификацию данного договора. Только с момента вступления в силу ратификационного закона международный договор подлежит применению в Германии. Таким образом, как подчеркнул ФКСГ в решении 1993 года по делу о Маастрихтском договоре, право ЕС получает соответствующую демократическую легитимацию[15]. Обязательность права ЕС в Германии не вытекает непосредственно из учредительных договоров ЕС, а обусловлена фактом их ратификации в порядке, предусмотренном Основным Законом Германии. Таким образом, Бундестаг сохраняет полный контроль над тем, в какой мере право ЕС может применяться на территории Германии. В случае спора о том, были ли нарушены конституционные границы интеграции в случае конкретного акта ЕС, окончательное решение по этому вопросу принимает ФКСГ[16]. Эту позицию ФКСГ подтвердил в своём решении по Лиссабонскому договору[17], а также в решении от 5 мая 2020 г.[18] Решение от 5 мая 2020 года имеет особое значение, поскольку впервые в своей практике ФКСГ установил несоответствие действий Суда Европейского Союза и Европейского Центрального Банка Основному Закону Германии. Суд квалифицировал эти действия как акт *ultra vires*, и, как следствие, постановил, что такие акты не обладают обязательной силой на территории Федеративной Республики Германии. В своём решении ФКСГ подчеркнул, что мандат Суда Европейского союза на интерпретацию договоров теряет силу в случае, если предложенное в решении толкование договоров не является ясным, а, следовательно, объективно произвольным.

В Германии на вопрос о праве ЕС смотрят сквозь призму передачи полномочий в понимании статей 23 и 24 Основного Закона. Это означает, что положение права ЕС следует из положений Основного Закона, а не из учредительных договоров ЕС. В решении по Маастрихтскому договору ФКСГ сформулировал принцип *Kompetenz-Kompetenz*[19]. В соответствии с ним ЕС действует в рамках компетенций, переданных ему государствами-членами и не существует возможности создания собственных

компетенций. Конституционные суды государств-членов компетентны проверять, действует ли Суд ЕС в рамках переданных ему полномочий. Констатация того, что Суд ЕС действует за пределами полномочий Союза, влечёт за собой отказ от исполнения его решения.

Как постановил ФКСГ в 1974 году в деле *Solange I*, так же как государства-члены обязаны проявлять лояльность по отношению к Сообществам, Сообщества обязаны быть лояльными по отношению к государствам-членам. В случае сомнений государство обладает компетенцией проверить, соблюдают ли Сообщества принцип лояльности, а также провести контроль соответствия права Сообществ Основному закону. Такой компетенцией органы Европейских Сообществ не обладают. Основным законом Германии не может быть изменён посредством нормотворческой деятельности международной организации. В 1986 году в решении по делу *Solange II* ФКСГ добавил, что до тех пор, пока защита основных прав в Европейских Сообществах соответствует защите основных прав, гарантированных Основным законом Германии, ФКСГ не будет осуществлять контроль за производным правом ЕС.

В решении ФКСГ, вынесенном в связи с постановлением Суда Европейского союза по делу *Mangold C-144/04*[20], ФКСГ признал автономию права ЕС. В то же время он указал, что автономия права ЕС зависит от договорной передачи полномочий и предоставления мандата на их осуществление. Изменение или расширение полномочий ЕС может происходить на основании конституционных норм государств-членов. В противном случае Суд ЕС и другие органы Союза осуществляли бы изменение или расширение договорных полномочий ЕС в обход конституционных норм государств-членов. Владельцами договоров (*Herren der Verträge*) являются государства. Поэтому именно государства обладают компетенцией по контролю деятельности органов ЕС (в том числе Суда ЕС)[21].

ФКСГ обращает внимание на то, что контроль актов деятельности органов ЕС необходим также из-за необходимости сохранения немецкой конституционной идентичности[22]. Следуя ФКСГ, к концепции конституционной идентичности обращаются также конституционные суды других государств-членов ЕС, например, Конституционный трибунал Республики Польша.

Суть концепции конституционной идентичности была представлена ФКСГ в решении по делу о Лиссабонском договоре. ФКСГ проверяет акты права ЕС на предмет их соответствия неприкосновенному содержа-

тельному ядру конституционной идентичности Основного закона (ст. 23, абз. 1, предложение 3 в связи со ст. 79, абз. 3 Основного закона). Это означает, что конституционные положения, которые Основной закон признаёт неизменяемыми, также не могут быть изменены правом ЕС.

В контексте взаимосвязи между немецкой конституционной идентичностью и воздействием на неё права ЕС ключевое значение имеет отнесение Федеральным конституционным судом принципа демократии к элементам немецкой конституционной идентичности. Политический строй Германии основан на принципе демократичности, и участие Германии в ЕС не может деформировать этот принцип. Органы ЕС не обладают компетенцией самостоятельно вмешиваться в полномочия Бундестага, так как тем самым они лишали бы содержания принцип Бундестага как представителя народа, равно как принцип народа как носителя суверенной власти. По этой причине действия органов ЕС конституционно легитимны лишь при условии, что на них дал согласие Бундестаг, а в случае сомнений компетентным для разрешения этих вопросов является Федеральный конституционный суд. Если органы ЕС нарушают порядок распределения компетенций, власти государств обязаны восстановить его в соответствии с правом. Дополнительно, как подчеркнул ФКСГ, независимо от согласия Бундестага, деятельность органов ЕС не может приводить к «опустошению» компетенций парламента и, следовательно, народа. Такое поведение Суда ЕС разрушает демократию и подрывает процессы европейской интеграции. Интеграционные процессы могут развиваться беспрепятственно лишь тогда, когда органы государственной власти действуют в рамках предоставленных им полномочий.

Аналогично, Конституционный суд Венгрии определил конституционную идентичность как осознание собственной независимости, основанное на положениях конституции. Элементы конституционной идентичности также зафиксированы в преамбуле венгерской конституции, где, в частности, подчеркивается защита прав человека, разделение властей, республиканизм, свобода вероисповедания и равенство перед законом. Конституционный суд также постановил, что конституционная идентичность Венгрии не может быть ограничена никаким международным договором, поскольку это означало бы утрату суверенитета. Поэтому Конституционный суд признал свою компетенцию в сфере защиты суверенитета Венгрии путём обращения к анализу конституционной идентичности[23]. Конституционный суд постановил, что решения Суда Европейского союза, касающиеся венгерских дел, не могут противоречить Конституции Венгрии и подлежат контролю на соответствие Конституции Венгрии.

Право на защиту конституционной идентичности в диалоге с Судом Европейского союза подтвердил Конституционный суд Латвии. Согласно решению 2009 года, статья 2 Конституции включает не только «право на последнее слово», но также обязанность оценивать условия функционирования ЕС как такового [24].

В Польше в решении по делу К 18/04[25] (аналогично: SK 45/09[26]) Конституционный трибунал постановил, что «благоприятная для права Европейского союза» интерпретация имеет свои пределы. Она не может приводить к результатам, противоречащим явному содержанию конституционных норм и несовместимым с минимальным уровнем гарантийных функций, реализуемых Конституцией. В частности, несоответствующим Конституции был бы более низкий уровень защиты прав личности, вытекающий из права ЕС. Конституционные нормы в области прав и свобод личности устанавливают порог, который не может быть снижен или поставлен под сомнение вследствие введения норм права Европейского союза.

В решении от 24 ноября 2010 г. [27] Конституционный трибунал обратил внимание, что невозможно понимать передачу государственных полномочий в пользу ЕС таким образом, который означал бы допущение возможности установления компетенций, охваченных передачей, по презумпции. В демократическом правовом государстве невозможно создавать полномочия путем презумпции. Это также касается отношений внутри ЕС, который, не будучи государством, использует право и, следовательно, должен соответствовать принятым стандартам в этой области. Передача полномочий не может привести к постепенному лишению государства суверенитета в результате допущения возможности передачи полномочий «по некоторым вопросам» (статья 90 Конституции). Как исключение из принципа независимости и суверенитета государства, передача полномочий не может быть интерпретирована расширительно. В решении по делу К 32/09 [28] Конституционный трибунал прямо заявил, что передача полномочий в пользу ЕС не создает возможности внесения изменений в Конституцию путем интерпретации, благоприятной для европейской интеграции. Акты ЕС, противоречащие польской Конституции, не подлежат применению на территории Республики Польша.

Польский Конституционный трибунал напоминает, что толкование права ЕС, осуществляемое Судом Европейского союза, должно укладываться в рамки полномочий, переданных государствами-членами ЕС.

Оно должно коррелировать с принципом субсидиарности, который определяет действия институтов ЕС. Это толкование должно быть основано на предположении взаимной лояльности между институтами ЕС и государствами-членами (ст. 4, абз. 3 Договора о ЕС). Это предположение влечет за собой – со стороны Суда Европейского союза – обязанность уважать национальные правовые системы, а со стороны государств-членов – обязанность соблюдать высший стандарт соблюдения норм права ЕС. В решении по делу К 18/04 Конституционный трибунал Польши постановил, что государства-члены сохраняют право оценивать, действовали ли законодательные органы ЕС в рамках переданных полномочий при принятии определенного правового акта и соответствовали ли их действия принципам субсидиарности и пропорциональности. Превышение этих рамок приводит к тому, что данный акт не подчиняется принципу приоритета права ЕС.

Конституционный трибунал Польши разделяет аргументацию немецкого Федерального конституционного суда относительно доктрины контроля *ultra vires* решений Суда Европейского союза. Когда акт Суда ЕС явно выходит за пределы полномочий, переданных ЕС, и когда важность этого нарушения является системно значительной, такой акт действия Суда ЕС имеет характер *ultra vires* и, как таковой, рассматривается как несуществующий.

Конституционный суд Чехии в решении 2006 г. [29] напомнил, что передача полномочий в пользу ЕС обусловлена соблюдением основ суверенитета государства Чешской Республики и принципа правового государства. Суд признал себя окончательным арбитром, полномочным осуществлять обзор законодательства Европейского союза с целью установления того, могут ли и какие нормы права ЕС быть применимы на территории Чехии, соответствуя (не угрожая) ключевым ценностям чешского конституционного порядка. Занятое Конституционным судом Чехии положение трактуется как аналог немецкого «подхода Solange»[30]. В решении 2008 года, касающемся соответствия Конституции Лиссабонскому договору[31], Конституционный суд Чехии подтвердил свою компетенцию проверять соответствие права ЕС чешской Конституции как до вступления в силу договора с правом ЕС, так и в период действия первичного и вторичного права ЕС. Подобную позицию занял Верховный суд Дании (исполняющий функции конституционного суда). Согласно этой позиции, акт органа ЕС, который выходит за пределы переданных полномочий ЕС, не подлежит применению на территории Дании [32].

Конституционный суд Румынии придерживается мнения, что румынская Конституция является высшим законом Румынии. Ссылаясь на решение Конституционного трибунала Республики Польша от 11 мая 2005 года (К 18/04), он постановил, что вступление в Европейский Союз не может нарушать верховенство Конституции над всей правовой системой государства [33]. Конституция, как выражение воли народа, не может утратить свою обязательную силу из-за несоответствия между европейским правом и ее положениями. Эту позицию суд подтвердил в решении 390/2021[34]. Данное решение фактически установило барьер для действий ЕС (в том числе судебной практики Суда ЕС), вмешивающихся в организацию судебной системы, установленную парламентом законодательным путем и подтвержденную Конституционным судом Румынии как соответствующую Конституции[35].

В рамках принципа взаимной лояльности между институтами ЕС и государствами-членами (ст. 4, абз. 3 Договора о ЕС) следует обратить внимание на мотив контроля Суда ЕС за актом, который национальный конституционный суд признал соответствующим Конституции. Проблема, как в Румынии, так и в других странах, таких как Польша, заключается в ситуации, когда сначала конституционный суд вынес решение, что положение закона соответствует Конституции, а затем, вследствие подачи вопроса о предварительном вопросе, Суд ЕС рассмотрел его по существу и постановил, что положение закона не соответствует праву ЕС и, следовательно, не может применяться в национальной правовой системе. Что примечательно, в своей судебной практике Суд ЕС не ссылается на компетенцию, установленную договорными положениями, которые делают это полномочие компетенцией ЕС (или полномочием, разделяемым государством-членом и ЕС), а в основном на такие ценности, как верховенство права (ст. 2 Договора о ЕС) [36]. Это дало некоторым судьям судов общей юрисдикции как в Румынии, так и в Польше основание для невыполнения обязательных решений конституционного суда, ссылаясь на судебную практику Суда ЕС в этих целях.

Еще дальше в противостоянии с судебной практикой Конституционного суда Румынии Суд ЕС пошел в решении от 21 декабря 2021 года (С 357/19, С 379/19, С 547/19, С 811/19 и С 840/19), а также в решении от 22 февраля 2022 г. (С 430/21). В этих решениях он постановил, что принцип приоритета права ЕС следует интерпретировать так, что он препятствует национальному регулированию или практике, которые приводят к тому, что национальные суды общей юрисдикции связаны решениями национального конституционного суда и не могут, под угрозой

дисциплинарного наказания, отказаться от применения этих решений, даже если считают, что эти решения противоречат праву ЕС.

В Румынии, в отличие от Польши, в спор между конституционным судом, судами общей юрисдикции и Судом ЕС по вопросам отношений между Конституцией и правом ЕС вмешался парламент. Румынский парламент исключил из-под дисциплинарной ответственности судей, которые не исполнили решение Конституционного суда [37, с. 314]. Оставаясь в диалоге с органами публичной власти, в решении 520/2022[38] румынский Конституционный суд постановил, что дисциплинарная ответственность судьи возникает в случае действий добросовестно или при грубом небрежении.

Более сильно, чем в Румынии, значение конституционной идентичности подчеркивается в судебной практике Конституционного совета Франции (и других судов). Республиканская концепция суверенитета народа приводит к тому, что на протяжении всего периода действия Конституции 1958 года не ставится под сомнение убеждение о превосходстве конституционных норм над нормами права ЕС.

• Заключение

Проведенный анализ позволяет утверждать, что деятельность Суда ЕС в широком масштабе осуществляется вне рамок договорного (первичного) права ЕС. Используя метод ползучей экспансии, Суд ЕС создает правовые конструкции, которые в последующих решениях он использует для достижения желаемого юридического эффекта и признает их обязательными образцами поведения.

Судебная практика Суда ЕС вступает в конфликт с конституционными традициями большинства государств-членов ЕС. Как показано, в судебной практике Суда ЕС можно найти претензии на вынесение решений за пределами полномочий, переданных государствами-членами ЕС, и окончательное решение по действующему в них праву. Такой подход Суда ЕС нарушает конституции подавляющего большинства государств-членов ЕС, и как таковой не находит одобрения со стороны их конституционных судов. Эти суды считают себя стражами соответствия действий органов ЕС (в том числе Суда ЕС) полномочиям, переданным государствами-членами ЕС для исполнения органами ЕС. Они наделены компетенциями контрол того, чтобы интеграция в ЕС не происходила вне рамок договора (*ultra vires*) – „тайно» (*integration by stealth*), и если это так, то выносить решение о неприменении неконституционных актов права ЕС.

• Референции:

1. Решение Суда ЕС от 4 февраля 1959 г., Friedrich Stork & Cie против Высшей Власти EWWiS, дело C 1/58, ECLI:EU:C:1959:4.
2. Решение Суда ЕС от 5 февраля 1963 г., NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos p. Nederlandse administratie der belastingen, дело C 26/62, ECLI:EU:C:1963:1.
3. Решение Суда ЕС от 15 lipca 1964 r., Flaminio Costa p. E.N.E.L., дело C 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.
4. Решение Суда ЕС от 17 декабря 1970 г., Internationale Handelsgesellschaft, дело C 11–70, ECLI:EU:C:1970.
5. GARBEN S., *Competence Creep Revisited*. B: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, Issue 2, 2019.
6. LENAERTS K., GUTIERREZ-FONS J., *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles*. B: *Common Market Law Review*, vol. 47, 2010.
7. GROSSE T.G., *Propozycje kierunkowych zmian traktatów unijnych*. B: Romanowski M., Szymanek J. (ред.), *Wizje przyszłości Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości 2022.
8. ZALEŚNY J., *Czy zgodnie z Konstytucją RP możliwa jest ratyfikacja decyzji Rady Europejskiej (UE, Euroatom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. dotyczącej systemu zasobów własnych Unii Europejskiej bez zgody wyrażonej w ustawie przez Sejm i Senat RP?*. B: *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, Nr 2, 2021, DOI: <https://doi.org/10.31268/ZPBAS.2021.26>.
9. STONE SWEET A., BRUNELL T.L., *The European Court of Justice, State Non-compliance, and the Politics of Override*. B: *American Political Science Review*, Vol. 106, No 1, 2012.
10. MARTINSEN D.S., *An Ever More Powerful Court? The Political Constraints of Legal Integration in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2015.
11. SAURUGGER S., TERPAN F., *The Court of Justice of the European Union, conflicts of sovereignty and the EMU crisis*. B: Brack N., Coman R., Crespy A. (ed.), *Understanding Conflicts of Sovereignty in the EU*, Routledge 2021.
12. Дело № 3-4-1-3-06. [доступ: 26.04.2025]. <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-3-06>.
13. Corte cost. 1973 n. 183.
14. Corte cost. 1984 n. 170.
15. Решение Федерального Конституционного Суда Германии от 12 декабря 1993 года по делу о Маастрихтском договоре (2 BvR 2134, 2159/92).

16. CZARNY P., *Relacje między prawem niemieckim a prawem unijnym w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego*. B: Zaleśny J. (ред.), *Relacje między prawem krajowym a prawem unijnym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw członkowskich*, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2025, в печати.
17. Решение Второй палаты Федерального Конституционного Суда Германии от 30 июня 2009 года, BVerfGE 123.
18. Постановление Второй палаты Федерального Конституционного Суда Германии от 5 мая 2020 года, BVerfGE 154.
19. Решение Федерального Конституционного Суда Германии от 12 декабря 1993 года по делу о Маастрихтском договоре (2 BvR 2134, 2159/92).
20. Критику данного решения Суда Европейского союза (а также в целом – его линии судебной практики) как основанной на «выдуманных из ниоткуда конструкциях» высказал председатель Федерального Конституционного Суда Германии Роман Херцог. Как он отметил, Суд Европейского союза самостоятельно создает принципы, которые затем использует в качестве основания для своих последующих решений. См. Herzog R., Gerken L., *Stoppt den Europäischen Gerichtshof*. B: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. 9.2008.
21. Решение Федерального Конституционного Суда Германии по делу о ратификации Лиссабонского договора от 30 июня 2009 года, 2 BvE 2/08.
22. STERCK J., *Sameness and selfhood: The efficiency of constitutional identities in EU law*. B: *European Law Journal*, vol. 24, issue 4-5, 2018.
23. Решение Конституционного суда Венгрии от 5 декабря 2016 года, дело № 22/2016.
24. Решение Конституционного суда Латвийской Республики от 7 апреля 2009 года, Case No.2008-35-01. [доступ: 26.04.2025]. https://www.satv.tiesas.gov.lv/wp-content/uploads/2008/09/2008-35-01_Spriedums_ENG.pdf.
25. Решение Конституционного суда Польши от 11 мая 2005 года, K 18/04. [доступ: 26.04.2025]. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/sprawa?cid=2&dokument=97&sprawa=3826>.
26. Решение Конституционного суда Польши от 16 ноября 2011 года, SK 45/09. [доступ: 26.04.2025]. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/sprawa?cid=2&dokument=7084&sprawa=5481>.
27. Решение Конституционного суда Польши от 24 ноября 2010 года, K 32/09. [доступ: 26.04.2025]. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=5962&sprawa=5460>.
28. Решение Конституционного суда Польши от 26 июня 2013 года, K 33/12. [доступ: 26.04.2025]. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/sprawa?cid=1&dokument=9619&sprawa=9842>.
29. Решение Конституционного суда Чехии от 8 марта 2006 года, дело № SK ÚS 50/04.
30. Młynarska-Sobaczewska A., *Relacje między prawem czeskim a prawem unijnym w orzecznictwie czeskiego Sądu Konstytucyjnego*. B: Zaleśny J. (ред.), *Relacje między prawem krajowym a prawem unijnym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw członkowskich*, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2025, в печати.

31. Решение Конституционного суда, Pl.úS19/08 от 26 ноября 2008 г. [доступ: 26.04.2025]. <http://nalus.usoud.cz>.
32. Верховный суд Дании, решение 199/2012.
33. Решение Конституционного суда Румынии 80/2014 от 16 февраля 2014 г., М. Of. No 246 от 7 апреля 2014 г.
34. Решение Конституционного суда Румынии 390/2021 от 08 июня 2021, М. Of. No. 612 от 22 июня 2021 г.
35. Bień-Kacała A., *Relacje między prawem rumuńskim a prawem unijnym w orzecznictwie rumuńskiego Sądu Konstytucyjnego*. В: Zaleśny J. (ред.), *Relacje między prawem krajowym a prawem unijnym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw członkowskich*, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2025, в печати.
36. На тему отсутствия компетенции Суда Европейского Союза для вынесения решений по вопросам судебной системы государств-членов ЕС см. Zaleśny J., *Judicial Legislation as a Form of the Appropriation of Competences Not Conferred upon the EU and the Politicization of the CJEU*. *Gdańskie Studia Prawnicze*, № 4, 2022.
37. TOADER T., SAFTA M., *Constitutional Identity and Relations Between EU Law and Romanian Law*. В: A. Z. Varga, L. Berkes (ред.), *Common Values and Constitutional Identities – Can Separate Gears Be Synchronised?*, Miskolc–Budapest 2023.
38. Решение Конституционного суда Румынии 520/2022 от 9 ноября 2022 г., М. Of. No 1100 от 15 ноября 2022 г.

ESENȚA ȘI CONȚINUTUL NORMATIV AL CONSTITUȚIEI. DEMANTELĂRI SEMANTICE ȘI ASPIRAȚII ÎN ERA GLOBALIZĂRII⁷

THE ESSENCE AND NORMATIVE CONTENT OF THE CONSTITUTION: SEMANTIC DISMANTLINGS AND ASPIRATIONS IN THE ERA OF GLOBALIZATION

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

Abstract: *Unlike some European Union Member States, the Republic of Moldova cannot “boast” an enduring constitutional tradition. Most of the constitutions in its history were adopted or imposed in a way that did not reflect national specificity. Despite attempts to popularize the principles of European constitutionalism, this phenomenon is still perceived as one implemented “from above”. Continuing to be perceived as a more abstract category for a good part of society, the Constitution is, in this respect, more a law of the state rather than of civil society. This situation urges the need to identify the patterns specific to the process of “naturalization” of the essence of our Constitution, through a deep understanding of its normative content. The present study is based on a qualitative methodology, specific to research in the field of legal sciences, based on documentary, comparative, and interpretative analysis of sources of constitutional law and specialized literature. The research methods used were analytical method, comparative method, hermeneutic method, historical method. Such a multidimensional approach made it possible to understand the essence and normative content of the Constitution from both theoretical and applied perspectives.*

Keywords: *constitution, constitutionalism, European constitutionalism, essence of the constitution, people.*

⁷ Articolul este elaborat în contextul realizării Proiectului „Consolidarea mecanismelor socio-economice și juridice de asigurare a bunăstării și securității cetățenilor” (CONSEJ 01.05.02).

• Introducere

Constituțiile sunt, în mod firesc, produsul evoluției istorice, și nu creații abstracte ale spiritului. Acestea nu pot fi izolate de condițiile sociale, economice și politice ale unui anumit stat, deoarece ele reprezintă, mai curând, un tipar al realităților din societate decât o creație juridică formală. Tocmai din această cauză, de-a lungul timpului, doctrina și practica constituționalismului au generat o diversitate de interpretări privind esența constituției [1, p. 250–268; 2, p. 105–110]. Această varietate de viziuni este determinată în mare parte de specificul constituționalismului, care diferă de la o țară la alta și presupune: existența unei constituției care trebuie să dispună de un caracter social și democratic; reflectarea dispozițiilor constituționale în conținutul actelor legislative ale țării; implementarea normelor constituționale în activitatea cotidiană a societății respective, ceea ce demonstrează nivelul culturii politice și juridice a cetățenilor și gradul de respect față de Constituție; un nivel înalt de dezvoltare economică, socială și politică a țării, deoarece, într-un stat subdezvoltat, populația este preocupată cu precădere de probleme sociale de rutină, în detrimentul respectării principiilor constituționalismului.

Spre deosebire de unele state membre ale Uniunii Europene, precum Franța, Polonia sau România, Republica Moldova nu beneficiază de o tradiție constituțională solidă și îndelungată. De-a lungul istoriei sale, majoritatea constituțiilor au fost adoptate sau impuse într-un mod care nu reflecta specificul național, tradițiile, mentalitatea și modul de viață al populației. După o perioadă marcată de regim totalitar de tip comunist, Republica Moldova a adoptat, în anul 1994, o Constituție care aspiră să se alinieze modelelor statelor cu tradiții constituționale consolidate, obținute gradual, în urma unor procese istorice complexe și lupte pentru afirmarea drepturilor fundamentale. Această situație impune necesitatea identificării unor legități proprii ale procesului de „naturalizare” a esenței Constituției noastre, printr-o înțelegere profundă a conținutului său normativ.

Studiile realizate asupra procesului de adoptare și implementare a legislației constituționale în Republica Moldova scot în evidență anumite particularități ale constituționalismului autohton. În pofida unor eforturi apreciabile de promovare a principiilor constituționalismului european, acest fenomen continuă să fie perceput ca unul impus „de sus”. Pentru o bună parte a societății, Constituția rămâne o categorie mai mult abstractă, fiind văzută mai degrabă ca o lege a statului, nu a societății civile. Nu întâmplător s-a constatat că statelor aflate în proces de tranziție de la un regim politic la altul li s-au „sugerat”, prin

diferite modalități, modele de reformare, a căror eficacitate a fost testată și validată în alte condiții de timp și de loc. Aceste realități ar trebui să fie cunoscute și de pseudoreformatorii autohtoni care, în sprijinul unor proiecte de acte legislative „necioplite”, invocă experiența altor state, ignorând cu desăvârșire faptul că procesul de creație legislativă este condiționat de factorii de configurare a dreptului (cadru social-economic, istoric, național, politic, ideologic și cultural, factorul uman etc.).

Tendința justificată și evidentă de evoluție a constituționalismului în Republica Moldova este „alterată” și de o criză a guvernării, generată de factori precum: absența responsabilității democratice și a supremației legii, în contextul unei corupții dominante și al abuzurilor împotriva drepturilor omului; incapacitatea de soluționare a conflictului transnistrean într-o manieră constructivă; criza economică, provocată, în parte, și de eșecul reformelor economice liberale și al standardelor de integritate, competență și profesionalism în administrația de stat; acutizarea contradicțiilor sociale; deteriorarea valorilor morale și dezumanizarea societății, precum și alte fenomene nocive.

• **Materiale și metode**

Studiul de față se bazează pe o metodologie calitativă, adecvată cercetărilor din domeniul științelor juridice, fiind fundamentat pe analiza documentară, comparativă și interpretativă a izvoarelor de drept constituțional și a literaturii de specialitate. Printre principalele materiale analizate se numără: Constituția României din 1866, Constituția din 1923, Constituția din 1938, Constituția din 1948, precum și Constituțiile Republicii Autonome Sovietice Socialiste Moldovenești din anii 1925 și 1938, alături de Constituțiile Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești din 1941 și 1978. Constituția Republicii Moldova din 1994 a reprezentat sursa principală de drept și obiectul central al analizei normative. Literatura de specialitate a cuprins lucrări esențiale din domeniul dreptului constituțional, alături de articole științifice relevante, care au oferit fundamentul teoretic necesar și au contribuit la definirea conceptelor analizate. De asemenea, jurisprudența Curții Constituționale a avut un rol semnificativ în interpretarea și înțelegerea esenței și conținutului normativ al Constituției.

Metodele de cercetare utilizate au fost: **metoda analitică**, pentru examinarea structurii și conținutului normativ al Constituției, cu accent pe principiile fundamentale, drepturile și libertățile fundamentale, instituționalizarea puterii publice și mecanismele de control constituțional; **metoda comparativă**,

utilizată pentru a evidenția asemănările și diferențele dintre diverse etape de evoluție a constituționalismului, în scopul clarificării elementelor universale și a particularităților istorice; **metoda hermeneutică** (de interpretare juridică), aplicată pentru a surprinde sensul și finalitatea normelor constituționale, în raport cu valorile fundamentale ale statului de drept; **metoda istorică**, în mod special, pentru a analiza evoluția conținutului normativ al Constituției în contextul dezvoltării Republicii Moldova. O astfel de abordare multidimensională permite înțelegerea profundă și nuanțată a esenței și conținutului normativ al Constituției, atât din perspectivă teoretică, cât și practică.

• Rezultate și discuții

Suntem solidari cu autorii care susțin că fiecare constituție trebuie analizată și din perspectivă istorică, deoarece „prin dispozițiile sale reflectă jocul politic, raportul între forțele politice influente în momentul adoptării sale” [3, p. 229].

La timpul lor, Marx și Engels subliniau esența de clasă a constituției, fiind convinși că aceasta consolidează victoria politică a clasei dominante din punct de vedere economic. Inspirat de adoptarea Constituției Prusiei, considerată o „cursă întinsă poporului prusian pentru a-l priva de drepturile pe care fostul rege i le-a promis pe vremea când avea nevoie de sprijinul poporului”, Engels spunea că această constituție „marchează prăbușirea absolutismului și a nobilimii și venirea la putere a burgheziei [...] începutul unei mișcări care va duce foarte curând la instituirea unui sistem reprezentativ pentru burghezie, la introducerea libertății presei, a judecătorilor independenți și a curților cu juri, și este greu de spus cum se va termina această mișcare” [4, p. 36]. La rândul său, V. I. Lenin, a interpretat esența constituției astfel: „legile fundamentale ale statului, în general, și legile referitoare la dreptul de a alege deputați în instituțiile reprezentative și la competența lor exprimă raportul real de forțe în lupta de clasă” [5, p. 356].

În viziunea lui V. I. Lenin, „Constituția sovietică”, ca și Sovietele, „a fost făurită într-o perioadă de luptă revoluționară”, fiind prima constituție care a proclamat „ca putere de stat puterea oamenilor muncii și i-a privat de drepturi pe exploatatori ...”. Principala deosebire dintre această constituție și celelalte existente în lume este, potrivit lui Lenin, „chezășia victoriei asupra capitalului”. Odată cu adoptarea „Constituției sovietice” care „oglindește idealurile proletariatului din lumea întreagă, „se apropie ceasul răfuiei cu burghezia din toate țările” [6, p. 567].

După preluarea puterii de către bolșevici în octombrie 1917, noua forță politică – cu sloganuri despre pace, pâine, libertate, menite să rezolve problemele presante ale dezvoltării naționale –, a luat calea stabilirii dictaturii proletariatului „pentru reprimarea împotrivirii exploatatorilor”. Să conducă această reprimare, s-o înfăptuiască este în stare numai proletariatul, „singura clasă revoluționară până la capăt, singura clasă capabilă să unească în lupta împotriva burgheziei, pentru completa ei înlăturare, pe toți cei ce muncesc și sunt exploatați” [7, p. 22]. Toate constituțiile existente până atunci au stat de strajă intereselor claselor dominante. Singura Constituția sovietică servește și va servi în permanență interesele oamenilor muncii și ea constituie un instrument puternic în lupta pentru înfaptuirea socialismului [8, p. 568].

După cum se poate observa, potrivit acestui curent, esența constituției constă în exprimarea raportului real de forțe în lupta de clasă. Abordarea esenței constituției prin prisma teoriei claselor a servit ulterior drept justificare pentru aplicarea terorii împotriva categoriilor sociale care nu împărtășeau ideea „construcției comunismului”.

Așa a fost să fie că hipertrofia teoriei marxiste privitoare la clase și conflictele de neîmpăcat dintre acestea a dominat timp de multe decenii doctrina constituțională promovată în țara noastră [9]. Analizând esența constituției din punctul de vedere al evoluției istorice, o parte dintre autori mai rămân sub influența doctrine marxiste, opinând că „interesele unei anumite forțe politice sunt reflectate în constituție în măsura în care acestea au reușit să fie apărute și convenite cu alte forțe politice” [10, p. 38].

Această abordare a esenței constituției, moștenită de la Lassalle, potrivit căruia „relația forțelor sociale într-un stat, raporturile de putere dintre diferitele clase [...] care compun statul, determină Constituția de fapt a unei țări” [11], a dăinuit în timp și spațiu și mai poate fi întâlnită și astăzi în conținutul unor tratate de drept constituțional. Profesorul Cristian Ionescu recunoaște că, din punct de vedere istoric, definiția constituției enunțată de Lassalle este „parțial exactă”, în sprijinul acestei opinii fiind invocată „lupta între burghezie și nobilimea grupată în jurul monarhului” care a dat naștere „constituționalismului modern” [3, p.229]. În opinia acestuia, spre deosebire de concepția lui Lassalle, care epatează esența constituției ca „rezultat al raporturilor de forță între două clase...”, concepția marxist-leninistă pune accentul pe lupta de clasă, ceea ce presupune „[...] înlăturarea adversarilor din viața politică – practic instituirea unui regim politic totalitar, privilegii sociale, represiune socială ș. a.” [3, p.230]

Totuși, trebuie să ținem cont și de fragilitatea fundamentului doctrinar al acestei concepții, motiv pentru care ea nu s-a bucurat de o susținere plenară. Un contraargument solid este dat chiar de teoria contractului social, formulată de Jean-Jacques Rousseau. Potrivit acestuia, problema fundamentală pe care o rezolvă contractul social rezidă în identificarea unei forme de asociere care, „prin totalul forței comune, să apere și să ocrotească persoana și bunurile fiecărui asociat în parte, astfel încât oricine s-ar uni cu ceilalți să nu se supună, totuși, decât sie însuși și să rămână liber cum a fost și până atunci” [12, p.33].

În acest context, ne pare extrem de interesantă poziția „părinților” dreptului constituțional românesc. Și aici observăm câteva tendințe. Astfel, profesorul G. Grigorovici, pornind de la diversitatea teoriilor cu privire la constituție, recunoștea că, în general, fiecare constituție este un „pact fundamental între clasele care compun o societate” [13, p.107]. Profesorii Paul Negulescu și George Alexianu erau de părere că constituția „exprimă raportul forțelor care există într-o țară...”, aceasta reliefând „întreaga organizare a comunității populare” [14, p.20].

Perioada istorică în care esența de clasă a constituției lua amploare a fost marcată de opinia profesorului Constantin Stere, care susținea că natura constituției este determinată de calitatea acesteia de „contract social care îl leagă pe individ, iar violarea acestui pact reziliază contractul”, oferind indivizilor, indiferent de apartenența de clasă, dreptul „să-și apere [...] drepturile lor inviolabile, imprescriptibile și anterioare statului” [15, p.36].

În anii '30 ai secolului al XX-lea, cunoscutul sociolog român Ștefan Zeletin scria că, din punct de vedere istoric, constituția „s-a născut ca rezultat și încheiere a luptei între două forte sociale: pe de o parte, puterea de stat, reprezentată prin regalitate, pe de altă parte, poporul, reprezentat prin burghezie”. [16, p.143].

Deși nu excludea lupta de clasă, profesorul Romul Boilă era convins că aceasta nu poate fi împiedicată decât prin „introducerea unei vieți constituționale cinstite, care poate apoi înfăptui dreptatea socială”. În opinia sa, dreptatea socială poate fi garantată doar de o Constituție care să asigure „validitatea tuturor energiilor existente în stat și care garantează ocrotirea tuturor intereselor” [17, p.539].

Aceste opinii demonstrează incontestabil că doctrina juridică a influențat în mod semnificativ procesul de elaborare a constituțiilor, contribuind atât la definirea principiilor fundamentale, cât și la conturarea conținutului normativ care le reflectă esența. Ideile și conceptele teoretice dezvoltate de gânditori precum Hans Kelsen, care a promovat concepția normativistă asupra

constituției, văzută ca „treapta cea mai înaltă din punct de vedere a dreptului pozitiv” [18, p.272], au influențat profund nu doar redactarea constituțiilor, ci și interpretarea lor ulterioară.

Prin urmare, doctrina nu doar că a însoțit procesul constituțional, ci a fost un participant activ la modelarea sa, lăsându-și amprenta asupra conținutului normativ al constituțiilor, care reflectă în mod direct concepția despre stat, societate și drept într-un anumit context istoric.

Un exemplu relevant în acest sens este oferit de *Constituția României din 1866*, care stabilea în mod expres (art. 10) inexistența niciunei „deosebiri de clasă”, toți românii fiind considerați „egali în fața legii și datori a contribui fără osebire la dările și sarcinile publice” [19, p.141–173].

Constituția României din 1923 (art. 8) a dezvoltat aceste dispoziții, statuând că „Nu se admite în stat nicio deosebire de naștere sau de clasă socială”. Românii, fără deosebire de originea etnică, de limbă sau de religie, sunt considerați egali în fața legii. Potrivit Constituției (art. 10) toate privilegiile „de orice natură, scutirile și monopolurile de clasă sunt oprite pentru totdeauna în statul român” [20, p.196–214].

Nici *Constituția României din 1938* (art. 6) nu admitea, în Statul Român, „nicio deosebire de clasă socială”, toți românii, fără deosebire de origine etnică și credință religioasă, fiind declarați „egali înaintea legii” (art. 5) [21, p.174–195].

Spre deosebire de abordările regăsite în constituțiile României, constituțiile socialiste relevă o accentuare a esenței de clasă.

Astfel, *Constituția Republicii Autonome Sovietice Socialiste Moldovenești din 1925* (art. 2) preciza că puterea truditorilor (nu a poporului sau populației) se realizează prin „sovietele deputaților din partea muncitorilor, țăranilor și ostașilor roșii, congresele lor și organele formate de acestea” [22, p.215–226]. Doctrina din perioada statului sovietic a calificat aceste soviete drept „germenii noii puteri revoluționare”, iar despre clasa muncitoare se menționa că, pentru prima dată în istorie, „s-a manifestat în rolul de conducător al întregii societăți ...” [23, p.53].

Un bilanț politic de cea mai mare importanță, reflectat în această Constituție, în opinia unor autori, „l-a constituit întărirea alianței dintre clasa muncitoare și țăranime, precum și intelectualitatea truditoare în curs de formare ...” [24, p.43].

Constituția Republicii Autonome Sovietice Socialiste Moldovenești din 1938 (art. 1) declara tranșant că aceasta este „statul socialist al muncitorilor și țăranilor”, toată puterea fiind conferită „truditorilor orașului și satului în fața sovietelor de deputați a truditorilor” (art. 3).

Potrivit art. 2, „societele de deputați a truditorilor” au evoluat în „rezultatul răsturnării puterii moșierilor și capitaliștilor și a dobândirii dictaturii proletariatului ...”. Esența de clasă a acestei Constituții trecea ca un fir roșu prin întregul conținut normativ. Astfel, declarând drepturi fundamentale pentru cetățeni și egalitatea lor în drepturi (art. 90), Constituția stabilea, în repetate rânduri, priorități pentru „truditori” ori dreptul celor mai activi și conștienți cetățeni „din rândurile clasei muncitorești și din celelalte pături ale truditorilor” de a se asocia în partidul comunist (al bolșevicilor), considerat „otreadul de frunte al truditorilor...” și „centrul conducător al tuturor organizațiilor truditorilor ...” [25, p.127–242].

Constituția Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești din 1941 menținea același spirit de „clasă”, făcând referire la statul „socialist al muncitorilor” (art. 1), la societate de deputați a truditorilor ca „temelie politică”, la răsturnarea „puterii moșierilor și capitaliștilor” (art. 2), precum și la puterea „truditorilor orașului și satului” (art. 3). Trebuie să recunoaștem că această Constituție consacră egalitatea cetățenilor în drepturi, dar această egalitate ținea doar de naționalitate și rasă (art. 110) [26, p.243–264].

În conținutul normativ al *Constituției Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești din 1978* observăm detașarea de la esența de clasă, republica fiind declarată un „stat socialist al întregului popor” (art. 1), în care „toată puterea aparține poporului” (art. 2) [27, p.265–302].

Spre deosebire de Constituția Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești din 1941, *Constituția României din 1948* opera cu noțiunea de „Stat popular” (art. 1), apărut ca rezultat al luptei „dusă de popor în frunte cu clasa muncitoare” împotriva fascismului, reacțiunii și imperialismului, întreaga putere de stat emanând de la popor și aparținând acestuia [28].

În realitate, constituțiile socialiste conțineau numeroase prevederi care erau departe de principiile și idealurile democrației și statului de drept. Această disonanță era cauzată de prioritatea ideologiei moniste asupra statului de drept și a sistemului politic monopartidist. În istoriografia dezvoltării constituționale a României, printre caracteristicile esențiale ale constituțiilor de tip socialist este menționată și „unicitatea orientării comuniste” în cadrul căreia se „supralicitează valorile sociale (patrie, popor, partid, proprietate socialist, muncă)” și sunt neglijate valorile individuale (libertate, proprietate individuală, demnitate, onoare, competență), reprimându-se aspru transgresările unor valori socialiste tradiționale de muncă și viață [29, p.198].

Constituțiile din perioada sovietică, aplicate în Republica Moldova, au întrunit toate trăsăturile sistemelor totalitare de guvernare de tip marxist, cărora

li s-a conferit o formă constituțională adaptată condițiilor concret-istorice și realităților politice existente într-o etapă sau alta de evoluție a statului. Printre caracteristicile care exprimă esența acestor constituții putem menționa: renunțarea la principiul separației celor trei puteri și înlocuirea acestuia cu principiul unicității și deplinătății puterii; substituirea pluralismului politic cu monopolul unui singur partid; subordonarea întregului aparat de stat unui singur partid; restrângerea unor drepturi și libertăți cetățenești și subordonarea individului în fața statului; absolutizarea luptei de clasă și extinderea acesteia asupra tuturor oponenților clasei muncitoare, în fapt – ai unicului partid; prezentarea intereselor de grup ca interese sociale ale întregii societăți și dirijarea eforturilor tuturor forțelor sociale spre realizarea acestora, dar în beneficiul grupului politic minoritar; instituționalizarea intervenției și controlului statului asupra întregii vieți economice și social-politice și consolidarea caracterului represiv, în primele etape ale construcției socialiste; crearea unui nou tip de „democrație socialistă”, considerat, în mod demagogic, superior democrației parlamentare occidentale și antrenarea formală a cetățenilor în acte de conducere politică la nivel central și local.

La sfârșitul anilor '80, criza profundă a sistemului totalitar sovietic a condus la procese de democratizare („perestroika”), ceea ce a dus inevitabil la anumite schimbări în dezvoltarea constituțională a țărilor socialiste.

În consecință, socialismul totalitar a fost respins de majoritatea acestor țări, însă unele prevederi ale vechilor constituții au influențat conținutul multor constituții moderne (inclusiv cele din țările în curs de dezvoltare), în special în domeniul principiilor socio-economice. Astfel, cele mai avansate constituții din punct de vedere socio-economic prevăd principiile echității sociale, parteneriatului social între angajați și angajatori, responsabilității sociale a tuturor categoriilor populației pentru dezvoltarea societății; posibilitatea naționalizării proprietății private și limitele acesteia; funcția socială a proprietății private; stabilesc limitele proprietății funciare, previn concentrarea proprietății și a averii în mâna unei minorități; stabilesc mijloace de subzistență suficiente și salariul minim prevăzut de lege; protecția împotriva exploatării nedrepte și asistența socială pentru anumite categorii de populație etc. Tocmai aceste prevederi (și nu dispozițiile privind sistemul autorităților publice, componența și atribuțiile acestora) determină imaginea constituției moderne.

Admisiunea civilizației umane într-o nouă etapă de dezvoltare a necesitat, în mod persistent, actualizarea elocventă a viziunilor asupra esenței constituțiilor moderne. Problemele globale și contradicțiile caracteristice civilizației post-industriale determină, în mod obiectiv, creșterea importanței scopurilor,

valorilor și intereselor nu ale unor clase, straturi sau grupuri sociale individuale, ci ale unor valori și interese comune întregului popor. De pe o poziție autentic democratică, profesorul Cristian Ionescu consideră că esența constituției constă în „reflectarea politico-juridică a condițiilor social-istorice și politice existente într-o societate la un moment dat, precum și a intereselor generale, fundamentale ale națiunii, private din perspectiva procesului de cucerire prin competiție electorală democratică a puterii și exercitarea acesteia pentru înfăptuirea *binelui comun* al poporului” [3, p.230].

Constituțiile moderne, indiferent de particularitățile statelor în care au fost adoptate, nu pot decât să consolideze valorile și interesele inerente întregii societăți, care au o semnificație comună pentru toate clasele și straturile sociale. Este de menționat că o astfel de interpretare a esenței constituției dominează de mai mult timp. De exemplu, raportorul comitetului de delegați ai secțiunilor însărcinate cu examinarea proiectului Constituției României din 1866, Aristide Pascal, menționa: „Constituția unei națiuni este forma ce ea adoptă pentru exercițiul autorității sale” [30, p. 436]. În opinia acestuia, „toate clasele societății, atât cele mai puțin luminate, cât și cele mai luminate”, participă, prin delegații lor, la elaborarea legilor [30, p. 440]. Totuși, observăm că Aristide Pascal admite o discriminare fondată pe apartenența la o anumită clasă atunci când argumentează dezacordul față de universalitatea votului. Potrivit lui, admiterea votului universal este „paralizarea sau anihilarea voturilor claselor inteligente și cultivate”, care sunt mai puțin numeroase decât clasa în care educația nu „a putut fi așa de îngrijită ...” [30, p.441].

Deși nu împărtășim în totalitate opinia reputatului sociolog român Dimitrie Gusti, potrivit căreia constituția „nu are a crea și inventa nimic”, suntem solidari cu perspectiva sa că aceasta formulează „psihologia socială, starea economică, dezideratele dreptății sociale și aspirațiile etice ale națiunii” [31, p.21].

Din perspectiva realității din epoca modernă, credem că pentru aprecierea adecvată a esenței constituției, este necesar să fie luate în considerare manifestările acesteia atât în interiorul țării, cât și în sfera relațiilor internaționale. În acest context, în literatura de specialitate este promovată noțiunea de „globalizare constituțională”, înțelegând ca „unul dintre fluxurile generale de mișcare, incluzând și alte fenomene din dezvoltarea constituțională a statelor lumii, deși toate aceste fenomene au propriile trăsături și pot fi studiate separat” [32, p.137–141]. Una dintre trăsăturile fundamentale ale globalizării se referă la esența constituției, aceasta fiind percepută din ce în ce mai mult ca un document ce stabilește cadrul juridic fundamental pentru soluționarea contradicțiilor din societate.

În opinia noastră, esența constituției reflectă nu numai structura socială a societății sau natura și organizarea puterii și administrarea treburilor societății și ale statului, ci și poziția statului în cadrul comunității internaționale, precum și conținutul relațiilor sale cu ceilalți participanți la relațiile internaționale.

Totodată, esența constituției nu este „ceva” dat și „neclintit” odată pentru totdeauna. În funcție de nivelul de dezvoltare socială, aceasta suferă schimbări semnificative, determinate în mod obiectiv de structura socială a societății, de imperativele democratizării, de natura relațiilor internaționale. Aceste schimbări necesită o percepție adaptată în teoria și practica edificării constituționale. Prin urmare, sunt necesare abordări noi, care să excludă convingerile depășite sau nejustificate, ce pot împiedica revalorificarea conceptului de progres social și rolul constituției în acest proces. Pe plan practic și politic, considerăm că este important ca actualele constituții să reflecte o astfel de optică a progresului social capabilă să pună în lumină cât mai plenar potențialul umanist al societății.

Totuși, doctrinarii contemporani nu s-au detașat totalmente de abordarea esenței constituției din perspectiva principiilor de clasă. Astfel, apreciind constituția ca izvor principal al dreptului constituțional, care „reglementează relațiile sociale fundamentale, dar care sunt *esențiale* (sublinierea ne aparține) pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii” [33,p. 57], unii autori identifică în cadrul sistemului de drept o categorie de norme juridice (fundamentale) care „privesc esența statornicirii dominației unor grupuri sociale, clase” și celelalte norme „diferențiate prin obiectul de reglementare” [33, p.29].

Cele relatate mai sus nu implică dispariția sau dizolvarea intereselor sociale ale unor straturi, cum ar fi, de exemplu, stratul de mijloc, și nici aprecierea corespunzătoare a esenței constituției. Dar nu există nicio îndoială că interesele și nevoile diferitelor straturi (clase) sociale reflectate în ea pot fi realizate în contrast cu interesele și nevoile naționale. Anume aceste interese sunt cele capabile să integreze societatea și să orienteze activitatea diverselor structuri sociale și naționale în direcția legităților generale ale progresului social.

În acest context, Constituția poate și ar trebui să acționeze ca un echilibru normativ al intereselor tuturor straturilor (claselor) sociale ale societății care formează o singură comunitate socială – poporul Republicii Moldova, căruia, potrivit Constituției (art. 2), îi aparține suveranitatea națională. Mai mult decât atât, Constituția prevede că nicio parte a poporului, niciun grup social, niciun partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu [34]. Așadar, Constituția ar trebui să se fundamenteze nu pe aspirații restrânse, de clasă, ci pe o consonanță justă și pe interacțiunea dintre diferite interese existente în stat, toate vizând bunăstarea poporului.

Dacă metodologia cercetării constituției este ghidată de ideea cooperării sociale, statul va fi prezentat ca un mijloc de consimțământ și compromis public, o modalitate de formare a unui anumit echilibru al diverselor interese existente în societate. În această logică, constituția evoluează ca un instrument de legitimare a armoniei și parteneriatului social, a păcii sociale, și nicidecum ca un mijloc de avantajare a unui anumit strat social.

Această abordare a fost, de altfel, preferată de majoritatea creatorilor constituțiilor adoptate în perioada contemporană.

Conceptele de „popor”, „popor moldovenesc”, „poporul Republicii Moldova”, „unitatea poporului Republicii Moldova” se regăsesc în textul Constituției noastre. În schimb, Constituția nu utilizează noțiunile de „clasă” sau „clasă dominantă”. Dimpotrivă, art. 10 din Constituție stabilește că statul are ca fundament unitatea poporului și că acesta recunoaște și garantează dreptul tuturor cetățenilor la păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității etnice, culturale, lingvistice și religioase.

Respingerea filosofiei de clasă de către autorii Constituției Republicii Moldova este demonstrată prin prevederile consacrate drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. În mod special, este vorba despre drepturile omului, indiferent de statutul social. Constituția folosește termeni precum „popor”, „om”, „personalitate”, „persoană”, „tuturor”, „toți”, „orice persoană”, „fiecare”, „cetățean”, „cetățeni”, „nimeni”, „cetățeni străini”, „apatrizii”, „oricui”, „persoane fizice”, „copii”, „părinți”, „orice salariat”, „tineri”, „mama și copilul”, „copii bolnavi ori cu dizabilități” etc., dar nu conține concepte precum „clase”, „burghezie” „muncitori”, „țărani”, „luptă de clasă” ș.a.

Mai mult, în textul Legii fundamentale este consacrată teoria voinței supreme a poporului, ca element esențial. Constituția (art. 2) atribuie suveranitatea națională poporului, iar textul debutează cu cuvintele: „**NOI**, reprezentanții plenipotențieri ai poporului Republicii Moldova, deputați în Parlament ...”. În același timp, Constituția nu admite exercitarea puterii de stat în nume propriu niciunei persoane particulare, niciunei părți din popor, niciunui grup social, niciunui partid politic sau formațiuni obștești.

• Concluzii

Fără să pretindem la o evaluare integrală, dar ținând cont de obiectul prezentului studiu, vom atrage atenția asupra următoarelor.

În primul rând, poporul este subiect al raporturilor de drept constituțional, în care cealaltă parte obligatoriu este statul, organele și funcționarii săi, precum și toate celelalte subiecte de drept care fac obiectul interdicției de a

prelua puterea sau de a-și însuși puterea sub amenințarea cu tragerea la răspundere conform legii.

În al doilea rând, poporul deține putere constitutivă, care nu poate fi transferată nimănui, în timp ce puterea de stat (legislativă, executivă sau judecătorească) este o putere instituită de popor care acționează în numele poporului și la porunca lui. De aici rezultă că suveranitatea statului este secundară suveranității poporului, întrucât limitele puterii de stat și discreția sa „liberă” sunt determinate de popor și nu pot fi încălcate de stat fără riscul pierderii legitimității.

În al treilea rând, cetățenii transferă statului nu puterea în sine, ci dreptul de a aplica această putere. Prin urmare, exercitarea puterii de către deținătorii ei concreți este justificată în măsura în care aceștia exprimă interesele poporului înscrise în Constituție în conținutul actelor adoptate de puterile legislativă, executivă și judecătorească.

În al patrulea rând, formele juridice prin care un stat dobândește legitimitate nu pot fi decât referendumul și alegerile libere. Puterea legitimă este întotdeauna o putere limitată în timp, iar alegerile libere poartă un caracter periodic și trebuie să se desfășoare în conformitate cu termenele stabilite de Constituție și de legislația electorală. Excepțiile sunt admise numai în cazurile și condițiile prevăzute de lege. Aceste principii justifică promovarea, în textul constituțiilor, a „primatului” societății asupra statului. Însă problema ține nu doar de consolidarea constituțională, ci și de asigurarea priorității societății civile în procesele de autoguvernare stabilite de Constituție.

De fapt, actuala Constituție a Republicii Moldova consacră principiul pluralismului politic și incompatibilitatea acestuia cu dictatura și cu totalitarismul, proclamă libertatea de asociere a partidelor și a altor organizații social-politice, reglementează relațiile de proprietate, căsătorie, familie, educație, libertatea creației etc., stabilind astfel principii și norme privind organizarea și funcționarea societății. Tocmai din acest motiv, Constituția este considerată legea fundamentală nu numai a statului, ci și a societății, mai ales că societatea nu se poate dezvolta armonios fără participarea statului la acest proces.

La mai bine de trei decenii de la adoptarea Constituției Republicii Moldova, aceasta ar trebui tratată cu mai multă viziune, astfel încât să devină, în mod real, principala sursă a ordinii juridice a statului, standardul de referință pentru interacțiunea dintre oameni și diverse forme de asociere a acestora, precum și modelul de integrare a activităților sociale ale subiecților din sfera publică în concordanță cu valorile consacrate chiar în textul constituțional.

• Referințe bibliografice:

1. Guceac I. Tratat elementar de drept constituțional. Vol. I. Chișinău, ÎS FEP „Tipografia Centrală”, 2020, 471 p. ISBN 978-9975-151-78-8.
2. IONESCU Cr. Teoria generală a dreptului constituțional. Drept constituțional și instituții politice. Studii universitare de licență. Ediția a 2-a, revizuită și adăugită. București. Editura Hamangiu, 2025, 655 p. ISBN 978-606-27-2678-2.
3. IONESCU C. Tratat de drept constituțional contemporan. Ediția 3. București, Editura C. H. Beck, 2019, 1358 p. ISBN 978-60618-0862-5.
4. MARX K., ENGELS F. Opere, Volumul 4. Editura Politică București, 1958, 573 p.
5. LENIN V. I. Constituția Prusiei. În: Opere complete. Ediția a doua. Volumul 17. Editura Politică. București, 1963, 659 p.
6. LENIN V. I. Cuvântare rostită la mitingul din raionul Hamovniki, 26 iulie 1918. În: Opere complete. Ediția a doua. Volumul 36. Editura Politică. București, 1965, 585 p.
7. LENIN V. I. Statul și revoluția. În: Opere complete. Ediția a doua. Volumul 33. Editura Politică. București, 1964, 305 p.
8. LENIN V. I. Cuvântare rostită la mitingul din raionul Presnea, 26 iulie 1918. În: Opere complete. Ediția a doua. Volumul 36. Editura Politică. București, 1965, 585 p.
9. СУРИЛОВ А. В. История государства и права Молдавской ССР. Кишинэу, Картя Молдовеняскэ, 1963, 335 p.
10. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. Под редакцией профессора Н. В. Витрука. Норма Ифра-М. Москва, 2010, 656 p.
11. Lassalle F. On the Essence of Constitutions (Speech Delivered in Berlin, April 16, 1862). [citat 14.03.2025] Disponibil: <https://www.marxists.org/history/etol/newspape/fi/vol03/no01/lassalle.htm..>
12. ROUSSEAU J. J. Despre contractul social sau Principiile Dreptului Politic. Editura MONDERO, București, 2007, 149 p. ISBN 978-973-9349-83-3.
13. GRIGOROVICI G. Constituția sovietică și constituția democratică. În: Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor. București. Humanitas, 1990, 637 p. ISBN 973-28-0192-1
14. NEGULESCU P., ALEXIANU G. Tratat de Drept public. Tomul I. București, Casa Școalelor, 1942, 611 p.
15. STERE C. Curs de drept constituțional. Chișinău: Cartier, 2016, 375 p. ISBN 978-9975-86-088-8
16. ZELETIN Șt. Neoliberalismul. Studii asupra istoriei și politicii burgeziei române. București, Editura Scripta, 1992, 246 p. ISBN 9789739541404.
17. BOILĂ R. Principiile Constituției noi. Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor. București, Editura Humanitas, 1990, 637 p. ISBN 973-28-0192-1
18. KELSEN H. *Doctrina pură a dreptului*. București: Editura Humanitas, 2000, 424 p. ISBN 973-50-0113-6

19. Constituția României din anul 1866. În: GUCEAC I. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Chișinău, 2000, p. 141-173.
20. Constituția României din anul 1923. În: GUCEAC I. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Chișinău, 2000, p. 196-214.
21. Constituția României din anul 1938. În: GUCEAC I. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Chișinău, 2000, 373 p. ISBN 9975-930-04-2.
22. Конституция Автономной Молдавской Советской Социалистической Республики. În: GUCEAC I. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Chișinău, 2000, 373 p. ISBN 9975-930-04-2.
23. ИВАНОВ В. М. РСС Молдовенеаскэ – стат суверан ын компоненца Униуний РСС. Кишинэу, Картя Молдовеняскэ, 1983, p. 53.
24. ИВАНОВ В., КОСТАКИ Г. Дезволтаря конституционалэ а РСС Молдовенешть. Кишинэу, Картя Молдовеняскэ, 1981, 373 p. ISBN 9975-930-04-2.
25. Constituția Republicii Autonome Sovietice Socialiste Moldovenești din 1938. În: GUCEAC I. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Chișinău, 2000, 373 p. ISBN 9975-930-04-2.
26. Constituția Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești din 1941. În: GUCEAC I. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Chișinău, 2000, 373 p. ISBN 9975-930-04-2.
27. Constituția Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești din 1978. În: GUCEAC I. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Chișinău, 2000, 373 p. ISBN 9975-930-04-2.
28. Constituția Republicii Populare Române, 13 aprilie 1948. [citat 21.03.2025]. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/constituc5a3ia-republicii-populare-romc3a2ne-1948.pdf>
29. BANCIU A. Istoria vieții constituționale în România (1866-1991), București, ȘANSA, 1996, 278 p. ISBN 973-9167-58-6
30. IONESCU Cr. Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991. Ed. a 3-a rev. și adăug. București. Editura C. H. Beck, 2016, 1171 p. ISBN 978-606-18-0615-7
31. GUSTI D. Cuvânt de deschidere. Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor. București, Editura Humanitas, 1990, 637 p. ISBN 973-28-0192-1
32. ЧИРКИН В. Е. Глобализация и базовые изменения современных конституций. Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. том 2 № 1, 2016, ISSN 1991-3222
33. MURARU I., TĂNĂSESCU E. S. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I, Ediția a IX revăzută și completată. București: Editura Lumina Lex, 2001, 199 p. ISBN 978-606-18-0600-3.
34. Constituția Republicii Moldova. Monitorul Oficial nr. 466 art. 635, din 13-11-2024.

SIMBOLURILE NAȚIONALE ÎN CONSTITUȚIILE ROMÂNIEI ȘI REPUBLICII MOLDOVA. SCHIȚĂ PENTRU O CERCETARE INTEGRATĂ A TRADIȚIILOR CONSTITUȚIONALE COMUNE ALE CELOR DOUĂ ȚĂRI

NATIONAL SYMBOLS IN THE CONSTITUTIONS OF ROMANIA AND THE REPUBLIC OF MOLDOVA. OUTLINE FOR AN INTEGRATED STUDY OF THE COMMON CONSTITUTIONAL TRADITIONS OF THE TWO COUNTRIES

Lucian-Sorin STĂNESCU,
Universitatea „Ștefan cel Mare” Suceava, România,
ORCID ID: 0009-0009-0268-9968,
e-mail: lucian.stanescu@fdsa.usv.ro

Motto: „Si vous m’enlevez le drapeau tricolore, vous m’enlevez la moitié de la force de la France, ici comme au-delà de ses frontières.” (Dacă îmi iei steagul tricolor, îmi iei jumătate din forța Franței, atât aici, cât și în afara granițelor” – Alphonse de Lamartine, ministru de externe în guvernul provizoriu al celei de-a Doua Republici Franceze, februarie 1848).

Abstract. *Constitutionally enshrined national symbols represent an expression of legal tradition and state identity. The Constitutions of Romania and the Republic of Moldova contain provisions concerning the flag, anthem, coat of arms, and other symbols of sovereignty, reflecting both a shared legal and historical heritage and the distinct trajectories of each state. This paper offers a comparative analysis of how national symbols are integrated into the two constitutions, highlighting the survival and adaptation of the constitutional tradition in light of European constitutionalist influences. It examines whether these symbols are merely remnants of the past or whether they actively function as instruments in legitimizing constitutional order and defining contemporary state identity. Through this research, an integrated perspective emerges on the continuity of the Romanian constitutional tradition in both states and on how it adapts to new legal and political realities.*

Keywords: *national symbols, constitutionalism, Romania, Republic of Moldova, shared traditions, European influences*

• Introducere

Simbolurile naționale reprezintă astăzi un element formal comun majorității constituțiilor lumii și fac parte din nucleul identitar al statelor pe care le reprezintă, chiar dacă nu sunt cuprinse în domeniul nerevizibil al legii fundamentale, așa cum este cazul Constituției României din 1991. În doctrina constituțională românească, elementele de identificare și de recunoaștere internațională ale unui stat sunt caracterele statului, forma de guvernământ, structura de stat, valorile supreme pe care acesta se întemeiază, principiile fundamentale de guvernare, atașamentul față de drepturile și libertățile individuale [1, p.799], fără ca enumerarea să fie exhaustivă. Acestea trebuie completate cu semnificația reprezentării simbolice a statului român, care este importantă din două puncte de vedere: pe de o parte, ea sugerează coeziunea comunității politice [2, p.112] constituită statal, iar pe de altă parte, orice acțiune care tinde să le afecteze este considerată o acțiune anti-statală [3, p.326].

Așa cum am afirmat și cu altă ocazie, consacrarea simbolurilor naționale la nivelul legii fundamentale a țării reprezintă o veritabilă tradiție formală a constituționalismului național, care s-a impus încă de la prima constituție a României din 1866, fie că acestea au fost denumite „simboluri” sau „însemne” ori au fost enumerate în mod distinct într-un titlu separat, fie că au fost cuprinse într-un titlu al „dispozițiilor generale” [4, p.1], cu mențiunea că în Constituția României ele s-au multiplicat în raport cu constituțiile precedente, fiind adăugate în premieră Imnul de Stat și Ziua Națională, având deopotrivă valențe identitare. [5, p.14] Suntem de acord cu aserțiunea conform căreia „conținutul reglementării constituționale a relațiilor sociale fundamentale este determinat, în primul rând, de tradiția multiseculară a principiilor politico-juridice” [6, p.65] și de aceea interesul pentru prezentul studiu constă în asemănările vizuale și de conținut între simbolurile naționale ale României și cele a Republicii Moldova, motiv pentru care ne-am propus să înțelegem modul de formare a acestora, opțiunile comune și cauzalitatea lor istorică și statală.

2. Premise teoretice și metodologice

După cum observă prof. C. Călinoiu, aspectele esenței și istoriei constituțiilor și constituționalismului implică mai multe direcții de investigație societală: evoluția istorică, terminologie și concepte (definiții și interpretare), elaborare, realizare, modificare și clasificare (forme, sensuri materiale și formale); conținut (definiție, structură, funcții, limbaj, stil); constituționalismul în

societatea contemporană, istoriografia constituționalismului autohton, impactul constituției asupra relațiilor multidimensionate în cadrul societății contemporane (bazele constituționale ale sistemelor economice, sociale și politice), supremația constituției în societatea contemporană (forme, sensuri materiale și informale) [7, p.95].

În ceea ce ne privește, dorim să (re)aducem în dezbatere geneza simbolurilor naționale în Constituțiile României și Republicii Moldova, sens în care apelul la știința heraldicii poate completa direcțiile de cercetare enumerate mai sus. Conform definiției lui Dan Cernovodeanu (1921-1999), important heraldist român, „știința heraldică are ca scop cunoașterea principiilor teoretice conform cărora se poate întocmi o stemă cu toate elementele ce o compun – scut și ornamente exterioare – precum și istoricul alcătuirii ei” [8, p.13]. Într-un registru mai nou, reputatul specialist în heraldică, Silviu Andrieș-Tabac, arată că aceasta „este o știință specială a istoriei care cercetează geneza și evoluția însemnelor heraldice, problemele teoretice și practice legate de compunere, descrierea, desenarea, citirea, interpretarea și atribuirea stemelor de orice tip” [9, p.9]. Însușindu-ne „sarcina cercetătorului de blazoane” [9, p.9], vom parcurge genealogia stemelor de stat ale României și Republicii Moldova.

În istoria României, preocupările legale privind stabilirea stemei de stat au început concomitent cu dezbaterile pentru adoptarea Constituției din 1866. Conform Legii privind stabilirea stemei de stat, aceasta era descrisă astfel: „scutul scartelat, purtând în cartierele 1 și 4 (pe azur și respectiv pe aur) o acvilă cruciată și conturnată, cu zborul în jos, în culori naturale, în cantonul superior senestru aflându-se un soare de aur; în cartierele 2 și 3 (pe azur și respectiv pe roșu) un cap de bour, de asemenea în culori naturale, cu o stea cu cinci raze de argint, purtând în cantonul dextru, respectiv senestru superior, câte o lună crai-nou din același metal. Ecusonul central, broșând peste cele patru cartiere, va conține stema noii dinastii, scartelat de argint și negru. Scutul, timbrat de o coroană regală, este susținut la dextra de o femeie dacă ținând în mână dreaptă un arpi (pumnal dac), iar la senestra de un leopard lionat; sub tenanți, o eșarfă albastră cu deviza în litere de aur: <*Nihil sine Deo*>. Totul sub un mantou de purpură tivit cu franjuri de aur, căptușit cu hermină și timbrat de asemenea de o coroană regală” [8, p.160].

Stema de stat a României a fost modificată succesiv prin Legea din 11 martie 1872 (când au fost introduși în cartierul patru, pe azur, doi delfini afrontați de aur, scutul, timbrat de coroana regală, fiind susținut de doi lei cu coada trecută printre picioare) și după ridicarea țării la rangul de regat în anul 1881 (de data aceasta nu printr-o lege specială, ci prin simple uzanțe), „când s-a procedat

la înlocuirea coroanei regale de aur ce timbra mantoul de purpură cu coroana de oțel alcătuită din țeava unui tun capturat de armata română în războiul de independență din 1877, apoi schimbarea poziției cozilor celor doi lei servind ca suporturi ai scutului (fiind acum purtate pe spate), cât și în sfârșit apariția ordinului Steaua României înființat de domnitorul Carol I în 1877” [8, p.161].

Ca urmare a desăvârșirii unității naționale a României din 1918, stema a fost modificată conform noilor realități statale prin Legea din 23 iunie 1921, conform căreia „armeriile noastre de stat au avut următorul aspect: scut de azur cu o acvilă de aur, cruciată, încoronată și cu atributele suverane (spada în gheara dextră și sceptrul în cea senestră) din același metal, purtând pe piept un scut scartelat, având la bază un triunghi în șef și pe centru un ecuson în abis. În cartierul unu, pe azur, o acvilă cruciată de aur cu ciocul și ghearele roșii, asuprită la dextra de un soare și la senestra de o lună crai-nou din același metal (Țara Românească); în cartierul doi, pe roșu, un cap de zimbru în culori naturale (Oltenia și Banatul, dar și Moldova, deoarece zimbrul înlocuise bourul încă de la începutul secolului al XIX-lea – *n.a.*); în cartierul patru, tăiat printr-o fascie roșie, în primul câmp, de azur, o acvilă neagră ieșind din linia fasciei, limbată roșu și însoțită la dextra de un soare și la senestra de o lună conturnată, ambele de aur; în câmpul al doilea, pe aur, șapte turnuri roșii, plasate 3, 4 (Transilvania); în triunghiul în șef de la baza scutului, pe azur, doi delfini afrontați, de aur (Dobrogea). Ecusonul în abis conține scartelatul de argint și negru al casei domnitoare. Scutul cu acvila este timbrat de coroana de oțel, susținut de doi lei de aur, limbați roșu, și decorat cu colanul ordinului Carol I. Deviza <*Nihil sine Deo*> se află înscrisă pe o eșarfă de azur cu litere de aur, plasată dedesubtul scutului și a celor doi suporturi. Totul este așezat sub un mantou de purpură, tivit cu franjuri de aur, căptușit cu hermină și timbrat de o coroană regală de aur” [8, p.162]. Stema regală a României a fost valabilă între anii 1921-1947, nefiind însă consacrată prin Constituție ca simbol național, deși îndeplinea acest rol, atât convențional, cât și informal.

În Moldova, cea mai veche pecete dotată cu stemele ținuturilor este cea a Divanului Cnejei Moldovei, valabilă între anii 1806-1812, iar prima stemă domnească moldoveană este cea a domnitorului Scarlat Callimachi, alcătuită în urma poruncii sale dată în 1815 Divanului țării, care la rândul său a încredințat sarcina compunerii ei lui Gheorghe Asachi, pe atunci profesor la Academia domnească din Iași. Stema însoțind portretul domnitorului Moldovei de pe foaia de titlu a Codului Callimachi din 1817 a avut ca model sigiliul dotat cu stemele de ținuturi al Divanului, însemn din care au fost îndepărtate cele cinci embleme ale districtelor care nu mai aparțineau vechiului Principat al Moldovei. [8, p.19]

3. Simbolurile naționale în Constituția României din 1991

În Constituția României din 1991, simbolurile naționale sunt consacrate în articolul 12, alături de limba oficială. Acest articol precizează că drapelul României este tricolorul, cu culorile dispuse vertical: albastru, galben și roșu, Ziua națională este 1 Decembrie, iar imnul național este „Deșteaptă-te, române!”. Tot aici se face referire la stema țării și la sigiliul statului.

Această enumerare nu este doar formală, ci exprimă o continuitate juridică și simbolică a tradițiilor statale și constituționale românești. Faptul că ele sunt desemnate în chiar textul constituției indică dorința legiuitorului constituant de a păstra și ocroti aceste elemente de identitate într-un cadru juridic superior. De asemenea, simbolurile sunt ocrotite de norme penale (și contravenționale), ceea ce le conferă o funcție normativă dublă: afirmativ-identitară și protectiv-represivă.

4. Simbolurile naționale în constituția Republicii Moldova din 1994

Constituția Republicii Moldova consacră simbolurile de stat tot în articolul 12, într-o manieră similară cu cea a Constituției României, menționându-se că drapelul de stat este tricolorul: albastru, galben și roșu, cu stema de stat imprimată în centrul benzii galbene. Stema de Stat a Republicii Moldova este descrisă astfel: „reprezintă un scut tăiat pe orizontală avînd în partea superioară cromatică roșie, în cea inferioară – albastră, încărcat cu capul de bour avînd între coarne o stea cu opt raze. Capul de bour este flancat în dreapta de o roză cu cinci petale, iar în stînga de o semilună conturnată. Toate elementele reprezentate în scut sunt de aur (galbene). Scutul este plasat pe pieptul unei acvile naturale purtînd în cioc o cruce de aur (acvila cruciată) și ținînd în gheara dreaptă o ramură verde de măsline, iar în cea stîngă un sceptru de aur”.

Alegerea tricolorului ca Drapel Oficial de Stat al Republicii Moldova nu a fost rodul unei întâmplări și are o argumentare istorică. Cele trei culori – albastru, galben, roșu – au semnificații specifice. Astfel, culoarea albastră simbolizează cerul senin, pacea, viața fără de războaie, caracterul pașnic al poporului moldovenesc, iar culoarea galbenă simbolizează recoltele bogate ale lanurilor de grâu și de porumb, ale viilor sub razele soarelui auriu; culoarea roșie reprezintă sângele vărsat de strămoșii neamului [10, p.72].

Potrivit analizei autorului Cezar Mînescu, simbolurile naționale ale Republicii Moldova au fost repuse în circuitul instituțional în perioada post-sovietică, într-un proces pe care autorul îl numește „renaștere simbolică”

[11, p.60]. Acesta a constat nu doar într-o restaurare formală a unor însemne istorice, ci într-un efort conștient de reconectare la tradițiile identitare proprii, reprimare în timpul regimului sovietic. Stema adoptată, ce încorporează acvila, crucea, ramura de măslin și sceptrul, este rezultatul unei sinteze simbolice menite să armonizeze moștenirea culturală românească cu aspirațiile de suveranitate ale noului stat. Același autor arată că simbolurile naționale nu sunt doar expresii grafice ale statalității, ci veritabili vectori ai unei politici a memoriei, care încearcă să restituie conștiinței colective elemente de identitate națională profundă. Ele reprezintă totodată un răspuns la fracturile istorice produse de ocupația sovietică, constituind o formă de rezistență culturală și de reafirmare a specificului național.

În acest sens, simbolurile devin un liant între trecut și prezent, între identitatea istorică și construcția constituțională contemporană (11, p.62).

La rândul său, heraldistul Silviu Andrieș-Tabac, în calitate de coordonator al lucrării „Simbolurile naționale ale Republicii Moldova”, a contribuit esențial la efortul de sistematizare și explicare a istoriei, evoluției și semnificației simbolurilor naționale moldovenești (12). În recenzia sa academică asupra volumului colectiv „Simbolurile Naționale ale Republicii Moldova”, coordonat de heraldistul contemporan, Silviu Andrieș-Tabac, Constantin Șișcan evidențiază rolul simbolurilor în consolidarea sentimentului de apartenență colectivă, într-un spațiu politic fragil, marcat de concurențe simbolice și narrative. Recenzentul a subliniat că simbolurile naționale trebuie nu doar proclamate, ci și interiorizate, asumate de corpul social, prin educație, cultură și practici instituționale coerente (13, p.2).

Această dinamică explică diferențele inerente față de heraldica statului român, deși baza lor culturală și istorică rămâne comună. Dacă în România simbolurile naționale exprimă o continuitate statală recuperată după Revoluția din decembrie 1989 (excluzând reprezentările oficiale ale statului comunist), în Republica Moldova ele sunt încărcate de semnificații de redescoperire și de reconstrucție identitară, într-un climat geopolitic mult mai ambiguu din 1991 încoace.

5. Analiza comparativă și interpretarea unor fenomene emergente în heraldica statală a celor două țări

Ambele constituții consacră simbolurile naționale ca elemente identitare fundamentale. Structura dispozițiilor constituționale este similară, iar simbolurile au în mare parte o genealogie comună. Totuși, în Republica Moldova,

funcția simbolurilor este dublată de efortul de construire a unei identități politice autonome, ceea ce generează diferențe vizuale și de interpretare: „în crearea imaginii Moldovei drept o țară cu un specific național deosebit în domeniul heraldic, drept o țară cu tradiții artistice bogate, crescute sub razele sufletului unui popor harnic și pașnic” (13, p.2).

Dacă în România, simbolurile exprimă continuitatea unui stat consolidat istoric și constituțional, în Republica Moldova, ele poartă marca unui proces de reconfigurare post-sovietică, în care echilibrul dintre moștenirea comună provenită din aceeași istorie medievală și modernă a Țărilor Române, cu deosebiri temporale și teritoriale determinate de evoluțiile geopolitice, și voința de suveranitate statală este constant negociată și afirmată. (14, site cit.)

În ceea ce ne privește, am observat două fenomene para-constituționale, care se petrec în domeniul simbolurilor naționale ale celor două țări. În România, fiind lăsată la nivelul de reglementare al legii organice, stema de stat stabilită prin Legea nr. 102/1992, a fost modificată prin Legea nr. 146/2016, în sensul revenirii Coroanei de Oțel pe capul acvilei, descrierea stemei fiind acum următoarea: „Scutul mare, pe albastru, are o acvilă de aur cu capul spre dreapta încoronată, cu ciocul și ghearele roșii, cu aripile deschise, ținând în cioc o cruce ortodoxă din aur, în gheara dreaptă o sabie, iar în gheara stângă un buzdugan.» (conform art. 1, alin. 2, din Legea nr 146/2016). Această recuperare simbolică poate fi interpretată drept efectul unei largiri semantice a spectrului tradițiilor democratice ale poporului român și al unei tentative de a integra un simbol monarhic într-o viziune identitară republicană, reevaluând istoria constituțională drept un întreg viu și nu ca o succesiune discontinuă de regimuri politice, aspect pe care încercăm să-l dezvoltăm într-o altă lucrare proprie (15, p.1).

Fenomenul este inspirat, în parte, de modelul italian, unde o serie de simboluri neoficiale – cocarda tricoloră, Stella d'Italia, Italia turrita, arborele de căpșuni, lupul latin, vrăbiuța sau steaua cu cinci colțuri – deși nu sunt reglementate legislativ, s-au sedimentat în imaginarul colectiv ca elemente identitare durabile (16, site.cit.). Compararea celor două paradigme evidențiază o diferență de filosofie politică: dacă Italia mizează pe forța tradiției culturale și a conștiinței istorice implicite pentru validarea simbolurilor complementare, în Republica Moldova asistăm la o tentativă de cristalizare legislativă a acestora, ca o cale de a stabili simbolic un imaginar național emergent.

Terenul simbolurilor naționale complementare oferă, astfel, un cadru fertil pentru o posibilă simbioză identitară moldo-română. Recunoașterea unor simboluri culturale, naturale și istorice comune poate deveni o punte de legătură

între două entități statale aflate în căutarea armonizării între continuitate istorică și afirmare suverană.

În această zonă de interferență simbolică, se poate reconstrui o conștiință comună, fără a forța alte procese politice, dar consolidând un spațiu axiologic și afectiv comun.

• Concluzii și anticipări

Studiul simbolurilor naționale în Constituțiile României și Republicii Moldova dezvăluie o arhitectură normativă comună, dar marcată de accente identitare și direcții evolutive proprii fiecărui stat. Dacă în România aceste simboluri consacră o memorie instituțională consolidată și o tradiție istorică coerentă, în Republica Moldova ele reflectă un travaliu de (re)definire a suveranității și un efort vizibil de construire a unei identități statale distincte. În contextul actual, o înțelegere mai profundă a rolului simbolurilor poate contribui la întărirea conștiinței constituționale și la consolidarea unei relații mai substanțiale între cele două state, fundată nu doar pe afinități istorice sau culturale, ci și pe valori, tradiții și simboluri convergente.

Istoria recentă, dar și cercetările din sfera simbolurilor, reclamă o deschidere interdisciplinară tot mai accentuată. Aceasta implică depășirea granițelor conceptuale tradiționale și orientarea spre câmpurile fertile ale sociologiei imaginarului, semioticii, antropologiei politice și științelor comunicării. Traversarea drumului de la simbol la realitatea generatoare a simbolului înseamnă o scufundare în inconștientul colectiv care modelează vizibilul, o tentativă de a pătrunde în acea zonă fertilă, dar riscantă, unde vizibilul și invizibilul, raționalul și afectivul, istoria și mitul se întretaiesc [17, p.171].

Arhitecturile simbolice convenționale – stema, drapelul, sigiliul, dar și florile, păsările, sărbătorile sau emblemele naturale – devin astfel coduri ale imaginarului colectiv. Ele sunt nu doar semne, ci și noduri de sens în care se condensează traiectorii istorice, aspirații naționale și proiecții axiologice. Sociologia imaginarului ne ajută să le interpretăm nu doar ca elemente decorative sau formale, ci ca instrumente de comunicare simbolică ce vehiculează identitate, apartenență, legitimitate și voință politică.

De aici se ridică, firesc, întrebări de o intensitate simbolică aparte: va reveni stema de stat a României pe drapelul național, în spiritul tradiției vexilologice naționale și a unei simetrii simbolice cu Republica Moldova? Iar pe de altă parte, Coroana de Oțel – purtată azi de acvila românească, intrată astfel în patrimoniul tradițiilor democratice ale poporului român – va fi așezată și pe

capul acvilei moldovenești, într-un gest de convergență heraldică și istorică în sensul unui viitor comun?

Aceste anticipări nu trebuie înțelese ca simple speculații, ci ca expresii ale unei dinamici identitare care poate fi orientată – cu înțelepciune istorică și sensibilitate politică – spre crearea unui orizont comun. Într-o epocă în care simbolurile sunt adesea revalorizate pentru a susține coeziunea socială și imaginarul colectiv, asemenea gesturi de resemnificare pot avea un rol profund, în sensul a recunoașterii statale reciproce. Astfel, viitorul heraldicii și simbolisticii naționale ar putea deveni o punte de dialog identitar, pe baze istorice și genealogice comune.

• Referințe bibliografice:

1. IONESCU, Cristian, *Tratat de drept constituțional contemporan*, Ediția 3, - revăzută și adăugită – Ed. C.H. Beck, 2019
2. BĂLAN, Marius, *Drept constituțional și instituții politice. Vol. 1, Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context contemporan*, Ed. Hamangiu, București, 2015,
3. DĂNIȘOR, Dan-Claudiu, *Constituția României comentată. Titlul I. Principii generale*, Ed. Universul Juridic, București, 2009,
4. STĂNESCU, Lucian-Sorin, *Despre simboluri de stat, sărbători naționale și forme de guvernământ sau de ce nu are România o zi a Republicii*, https://www.researchgate.net/publication/380929806_DESPRE_SIMBOLURI_DE_STAT_SARBATORI_NATIONALE_SI_FORME_DE_GVERNAMENT_SAU_DE_CE_NU_ARE_ROMANIA_O_ZI_A_REPUBLICII, accesat: 27.05.2025,â
5. GUȚAN, Manuel, *Identitate constituțională și identitate națională*, în „Revista de Drept Public”, nr. 4/2008,
6. GUCEAC, Ion, *Rădăcinile istorice ale Constituției*, în Revista „Akademos”, nr. 2 (29), iunie, 2013, disponibil la: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Radacinile%20istorice%20ale%20constitutiei.pdf, (accesat: 27 mai 2025)
7. CĂLINOIU, Constanța, „Un nou cadru epistemologic constituțional în context european”, în, Mihai Apostolache (coord.), *Constituția și societatea contemporană*, Ed. Universitară, București, 2014,
8. CERNOVODEANU, Dan, *Știința și arta heraldică în România*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1977,

9. ANDRIEȘ-TABAC, Silviu, *Introducere în heraldică: noțiuni generale și întregiri la armorialul teritorial românesc*, Ed. Universității București, 2008,
10. NEGRU, Boris, „Simbolurile naționale, art. 12-14”, în Klaus Sollfrank (coordonator), *Constituția Republicii Moldova: comentariu*, Ed. Arc, Chișinău, 2012,
11. MÎNĂSCURTĂ, Cezar, *Renașterea simbolurilor național-statale ale Republicii Moldova*, în *Revista Moldoscopia*, nr. 1(XLVI), 2009,
12. ANDRIEȘ-TABAC, Silviu, (coord.), *Simbolurile naționale ale Republicii Moldova*, Editura Lexon-Prim, Chișinău, 2020
13. ȘIȘCAN, Constantin, *Recenzie la cartea „Simbolurile naționale ale Republicii Moldova”*, în *Revista Filosofie, Sociologie și Științe Politice*, nr. 2/2021, disponibil la: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Recenzie%20la%20cartea%20Simbolurile%20naționale%20ale%20Republicii%20Moldova.pdf [accesat mai 2025],
14. TAȘCĂ Mihai, *Patrimoniu: simbolurile naționale ale Republicii Moldova*, disponibil la: <https://enciclopedia.asm.md/?p=444>, accesat: 27 mai 2025,
15. STĂNESCU, Lucian-Sorin, *Un nou efect al constituționalizării tradițiilor democratice ale poporului român: modificarea Legii stemei și a sigiliului statului*, disponibil la: https://www.researchgate.net/publication/358411471_UN_NOU_EFECT_AL_CONSTITUTIONALIZARII_TRADITIILOR_DEMOCRATICE_ALE_POPORULUI_ROMAN_MODIFICAREA_LEGII_STEMEI_SI_A_SIGILIULUI_STATULUI, (accesat: 27 mai 2025)
16. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *I simboli dell'Italia*, disponibil la: <https://www.esteri.it/it/italia/simboli-nazionali/> [accesat la 27 mai 2025],
17. NICOARĂ, Simona, NICOARĂ, Toader, *Mentalități colective și imaginar social*, Presa Universitară Clujeană/Mesagerul, Cluj-Napoca, 1996.

DEMOCRAȚIA UN IDEAL SAU O REALITATE IDENTIFICABILĂ CONSTITUȚIONAL?

DEMOCRACY – AN IDEAL OR A CONSTITUTIONALLY IDENTIFIABLE REALITY?

Dumitru BALTAG,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova,
ORCID ID: 0000-0001-6966-7119,
e-mail: dumitrubaltag@gmail.com

Rita MUNTEANU,
Departamentul Juridic la Agenția de Geodezie, Cartografie și
Cadastru a Republicii Moldova,
ORCID ID: 0000-0003-2063-824X,
e-mail: rita.munteanu@agcc.gov.md

Abstract. *In our scientific discourse, we started from the need to present in a unitary and coherent conception the fundamental issue of democracy as a fluctuating phenomenon, as a project, as an ideal, an intellectually constructed idea. At the same time to present the phenomenon of democracy as a regime, i.e. the result of a political, historical and social notion. Democracy, as an ideal, a fundamental principle is launched in the national and international normative legal discourse, and, first of all, in the Constitution. The Constitution contributes to democracy through its legal-normative content with supreme force, which enhances the democratic orientation of the development of the state and the entire legal system. The Constitution is the mirror of democracy and democratic institutions, which through their interactions make up the confrontation between the ideal and the real. Treating them together means an effort to synthesize everything that is or should be, related to such a complex issue of democracy.*

Key words: *Constitution, democracy, democratic institutions, legal system, political regime.*

• Introducere

Punând la îndoială înțelegerea democrației, ne concentrăm în esență pe valorile și principiile care stau la baza acesteia: libertatea, echitatea, statul de drept, drepturile fundamentale ale omului etc.

Democrația este un obiect fluctuant, este în esență *un ideal, un proiect*, adică *o idee construită intelectual* în amonte de orice realizare instituțională și care are ca scop înnobilarea unui sistem. Este, în același timp, *un regim*, adică rezultatul unei voințe politice, istorice și sociale [1, p.1-25]. Democrația este așadar atât în amonte, cât și în aval de organizare a puterilor, iar cele două aspecte ale ei nu coincid involuntar. Rezultă că nu este posibil să se descopere un „sens” *absolut și perfect* care să fie cuprins de la început în conceptul de democrație. Acest concept nu aparține domeniului esențelor, ci celui al semnificațiilor, care va depinde de mediul și contextul în care se inserează proiectul democratic și realizările sale instituționale [2, p.1-11]. Dar, lipsa unanimității în jurul noțiunii de democrație nu este însă o problemă în sine, atâta timp cât contururile sale sunt identificabile.

• Materiale și metode

Au fost aplicate mai multe metode de cercetare științifice specifice domeniului juridic. În dezvăluirea problemei științifice, o atenție deosebită a fost acordată argumentării dispozițiilor și concluziilor științifice, evaluării lor critice. Metoda dialectică a făcut posibilă luarea în considerare a dinamicii conceptelor de Constituție, democrație, drepturi etc. a formelor și conținutului acestora. Metoda sociologică ne-a servit în scopul sistematizării și interpretării datelor informative din practica judiciară națională și internațională. Metoda logică a fost una decisivă în elucidarea esenței fenomenelor cercetate, fiind inclusă în interpretarea noțiunilor de democrație, Constituție, principii constituționale etc.

• Rezultate și discuții

Etimologic din grecescul „*demokratia*”, democrația reproduce, în sens general, un sistem în care oamenii (*demos*) exercită puterea (*kratos*). Această dimensiune reflectă caracteristica fundamentală a democrației, dar nu reflectă pe deplin domeniul de aplicare al programului, în particular a mecanismelor de exercitare a puterii și a modurilor lor de exprimare în societate.

Primele elemente de protecție juridică a drepturilor democratice le schițează „*Magna Charta Libertatum*”, adoptată în 1215 în Anglia. Carta conține minimum „instrumente de promovare și protecție a drepturilor omului”, care au inspirat mai târziu documente ca: „*The Petition of Rights*” (1628) și „*Habeas Corpus Act*” (1679) [3, p.317-330]. Ca formă reprezentativă democrația apare pe scena mondială la sfârșitul sec. al XVIII-lea în rezultatul unei serii de inovații apărute de-a lungul mai multor intervale de timp. Acest proces o face mai rezistentă, mai adaptabilă și mai versată decât alte forme de guvernare.

Declarația unanimă a celor treisprezece State Unite ale Americii la 4 iulie 1776 s-a construit pe obiectivele comune a unor drepturi inalienabile, printre acestea se numără „*Viața, Libertatea și căutarea fericirii*”[4]. Apelul Declarației la autoguvernare și libertatea au dat naștere Națiunii americane. Ordinea politică întemeiată pe Declarația de Independență și Constituția Statelor Unite, ne aduce mesajul că, statele-națiune bazate pe libertatea individuală, egalitate în condițiile legii și consimțământul celor guvernați sunt cele mai bune resurse pentru asigurarea drepturilor inerente a tuturor persoanelor.

Strigătul de luptă al Revoluției Franceze: „*Libertate! Egalitate! Fraternitate!*” și până astăzi, se referă la valorile fundamentale ale democrației și modelează structurile juridice din multe țări. Iar, Declarația din 26 august 1789 va constitui una dintre cele mai importante moșteniri ale Revoluției Franceze. Principiile generale ale dreptului vor exprima cele mai înalte aspirații ale oamenilor: libertatea, egalitatea, dreptatea, unitatea, determinând în același timp existența realității juridice materiale în calitatea lor de premise ale ordinii juridice pozitive. În jurul acestor precepte călăuzitoare ale dreptului se dezvoltă întreaga viață juridică internă și internațională, reprezentând un subiect de maximă rezonanță în gândirea juridică.

Pentru a reproduce cele enunțate, Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948 [5] a consemnat în preambul „... *recunoașterea demnității inerente [a] tuturor ... și a drepturilor lor egale ...*” și art. 1 al Declarației: „*Toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi. Din această observație s-a născut și apoi a înflorit ideea unui cadru legal al legii prin recunoașterea unor drepturi individuale pe care nici măcar aleșii, care au stat în calitate de legiuitori nu le-au putut încălca. Discursul juridic a avut un răspuns la această așteptare, cu teoriile constituționalismului și ale statului de drept, a căror dezvoltare în țările europene au preluat opera deja profund lucrată de doctrina americană. Legea în aceste noi modele nu mai este eseul perfect a aleșilor poporului, ci o normă care își trage valoarea din conformitatea normelor, care îi sunt superioare - cu Constituția în vârf - care poartă un anu-*

mit număr a drepturilor fundamentale pe care legiuitorului i se interzice să le încalce și asupra cărora un judecător veghează [6, p.123]. Astfel, Democrația ca un *ideal*, un *principiu* și un *drept fundamental* se lansează în discursul juridic normativ internațional și național.

O Constituție, prin însăși natura sa, are în *mod ideal* o unitate, o etică interioară și reflectă anumite principii generale și decizii fundamentale cărora le sunt subordonate dispozițiile individuale [7]. Democrația nu este un sistem perfect este, însă, perfectibilă. Societatea, nu este nicăieri, nici omogenă și nici predispusă să devină așa. Din perspectiva drepturilor și obligațiilor, diviziunea societății se poate lesne face în părți mai mici decât celulele de bază din care se spune că este alcătuită. Cine stă la bază cui? Principiile la baza eticii sau etica la baza principiilor? Poți cere unei societăți să respecte principiile? Categorie, Da!

Societatea face democrația, însă doar o societate educată poate primeni democrația. Im. Kant spune, că la baza eticii stă activitatea specifică a rațiunii pure și că regulile practice pot fi subiective (și nu sunt doar maxime) sau obiective (acestea sunt legile). Principiile sunt ghidaje, legi naturale care nu pot fi încălcate, când cea mai mare parte a societății (niciodată toată) va respecta cea mai mare a principiilor (niciodată pe toate)? Cred că doar atunci când cea mai mare parte a indivizilor din societate vor respecta aceleași norme de conduită morală, același cod de etică.

Deci, Constituția este, tocmai, acel fapt simbolic care oferă oamenilor posibilitatea de a „ieși” din determinările lor sociale, de a nu se mai vedea în diferențele lor sociale, ci de a se reprezenta ca ființe cu drepturi egale între ei. Constituția ca *totalitate de principii* actualizează și întărește ideea, considerând că poporul este subiectul puterii constitutive și presupus ca o *unitate politică*. O Constituție este actul prin care un popor își exprimă *suveranitatea*, aceste formule și altele similare oferă o reprezentare cronologică a relației dintre oameni și Constituție.

Principiile de bază expuse în Constituție nu reprezintă idei filosofice, ci, fiind înscrise în textul Constituției, sunt norme juridice, adică reguli obligatorii de conduită. Specificul multor reguli din Constituție este acela că ele apar, la prima vedere, a fi vagi căci conținutul lor (conduita care trebuie urmată) nu este nu este evident la prima lectură a textului, ci necesită un amplu *proces de interpretare*. Acest tip de reguli sunt denumite principii generale de drept: ne aflăm tot în prezența unor reguli obligatorii numai că au un element aparte – principiile generale de drept indică un scop, care trebuie atins sau o valoare care trebuie să fie protejată și nu impun o anumită soluție într-un anumit caz particular [8].

Atunci când Constituția Republicii Moldova prevede în art. 1 alin. (3) că "Republica Moldova este un stat de drept", legea fundamentală nu descrie statul R. Moldova, ci impune o anumită conduită (într-un stat de drept este obligatorie supremația Constituției, respectarea drepturilor fundamentale, limitarea puterii arbitrare printr-o lege clară și previzibilă [9]).

Aceste premise sunt valabile și în raport cu conceptul de democrație constituțională. Democrația constituțională desemnează sistemul în care puterea este exercitată în această comunitate. Este un sistem, în care puterea aparține poporului, dar este exercitată în cadrul juridic trasat prin Constituție și de regulă, într-o modalitate indirectă prin organele reprezentative. În calitate de garant al supremației Constituției, revine Curții Constituționale sarcina să protejeze acest sistem.

Protejarea sistemului nu reprezintă un scop în sine: sistemul unei democrații constituționale este creat pentru a proteja libertatea și democrația umană. În drept, conceptul de democrație nu se mai rezumă la simpla idee de participare a cetățenilor în procesul electoral, ci presupune "ca fundament respectarea ființei umane și a statului de drept" [10, p.11].

Constituția Republicii Moldova cuprinde în linii mari trei concepte interconectate, dar distincte, care definesc democrația. În primul rând, Constituția este susținută de conceptul *suveranității naționale* care "*aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative*" [9 art.2]. În al doilea rând, Constituției reflectă *separarea puterii* între cele trei ramuri: "legislativă, executivă și judecătorească [...] ce colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin" [9, art. 6]. În al treilea rând, Constituția *protejează anumite drepturi și libertăți* ale cetățenilor Republicii Moldova [9, art. 15], reafirmând "*egalitatea în drepturi a popoarelor și dreptul acestora la autodeterminare, conform Cartei ONU, Actului final de la Helsinki și normelor de drept internațional*".

Noțiunea de "democrație" este exprimată expres de un șir de articole ale Constituției [9]. De exemplu: art. 1. alin. (3): "*Republica Moldova este un stat de drept, democratic...*"; art. 5 alin. (1): "*Democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic...*"; deputații, conform art. 79, depun jurământul "*... să apăr democrația ...*"; "*forțele armate sunt subordonate exclusiv voinței poporului pentru garantarea ... a democrației constituționale*" (art. 108).

Statul de drept, după cum am menționat, este strâns legat de idealurile democrației, iar democrația nu poate exista fără statul de drept. Aceasta se datorează faptului că statul de drept este o categorie și un principiu fundamental consacrat în textul constituțiilor: de exemplu, art. 1 din Constituția

Republicii România [14] art. 4 din Constituția Republicii Bulgaria [15]; art. 1 din Constituția Republicii Ceha [16], art. 2 din Constituția Republicii Polone [17] etc.

”*Statul de drept*” și în Republica Moldova asigură: a) supremația Constituției, corelarea actelor normativ-juridice cu aceasta; b) garantează regimul de separație și colaborare a puterilor publice ”în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției” (art. 6); c) consfințește pachetul de garanții, inclusiv garantarea principiului legalității, care asigură respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor etc.

Obiectul la care se referă sintagma art. 1 din Constituția RM[9]: ”... *un stat de drept, democratic...*”; poate fi apreciat ca o noțiune abstractă și generală, sau ca un concept atemporal, însoțit ca un *tip idealizat* de stat, construit din observarea stărilor istorice, fără a fi confundat cu ele. Tipul ideal de stat nu este nici bun, nici rău, este unul neutru din punct de vedere axiologic. Întrucât normele constituționale se referă la un standard, acest model ”*Statul Republica Moldova*” este în acest sens *normativ*, dar scopul său rămâne *pur analitic*. Introducerea brutală a liberalismului în anii ,90 a dus la o reală descompunere a statului și a organizării sociale și economice a Uniunii Sovietice. Trecerea de la comunism la democrație și capitalism în țara noastră a fost ratată. S-a crezut mult timp că această descompunere este doar tranzitorie. În loc să realizăm instituționalizarea modelului politic și economic occidental (considerat modelul statului de tip ideal), am ajuns la articularea unui stat și a unei economii cu un regim de tip tranzitoriu. Acest lucru pare la moment puțin plauzibil. Deci, după cum vedem, modelul este fix, static, dar realitatea este variabilă, pentru că statul este întotdeauna mediat de oameni.

Constituția, ca ”*Legea Supremă a Republicii Moldova*” (art. 7) [9] prevede democrația și valorile ei ca un fundament ideologic, politic și social în asigurarea suveranității și independenței, statului de drept și democratic, în care demnitatea umană, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic sunt garantate.

Consfințirea principiului statului de drept, prevăzut la art. 1 alin. (3) din Constituție [9], privesc scopurile majore ale activității statului Republica Moldova, prefigurate în ceea ce numim domnia legii. Sintagma determină subordonarea statului față de sistemul juridic, asigurând mijloacele juridice necesare, care vor permite dreptului să cenzureze opțiunile politice și, în acest spațiu, să atenueze eventualele tendințe abuzive, discreționare ale structurilor etatice.

Supremația legii în calitate de principiu al statului de drept a devenit o axiomă. În acest sens s-a expus Curtea Constituțională al Republicii Moldova: „*stat de drept*” semnifică subordonarea statului față de lege. *Nimeni persoană*

fizică, persoană juridică sau autoritate publică – nu poate fi mai presus de lege”[15]. Respectarea principiului legalității asigură concomitent respectarea celorlalte principii, deoarece legalitatea este condiția existenței și mijlocul realizării tuturor principiilor constituționale. *”Or, realizarea practică a principiului separației puterilor de stat constituie, la rândul său, o condiție primordială de edificare și funcționare a unui stat de drept”* [16].

Mai precis, Constituția contribuie la democrație: a) prin conținutul său juridico-normativ cu forță supremă, care sporește orientarea democratică a dezvoltării statului și a întregului sistem de drept; b) consfințește valorile și idealurile constituționale; c) determină limitele intervenției statului în viața individuală și colectivă a cetățenilor; d) ca conținut informațional oferă informații privind regimul constituțional și regimul politic al statului, organizarea teritorială a statului, garanțiile drepturilor persoanei etc.; e) ca instrument de asigurare a echilibrului între puterile: legislativă, executivă și judecătorească; a grupurilor sociale și politice; f) determină dispozițiile programelor de dezvoltare și modernizare a statului și a societății etc.

Democrație înseamnă și *”suveranitatea națională”*, care conform art. 2 alin. (1) din Constituție [9] *”aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative ...”*. Suveranitatea națională exercitată în mod direct se realizează conform art. 75 din Const. prin referendum. *”Hotărârile adoptate potrivit rezultatelor referendumului republican au putere juridică supremă”* (art. 75 alin. (2) din Const.). Exercițarea suveranității naționale se realizează și prin organele sale reprezentative. Reprezentative sunt organele în care membrii lor acționează ca mandatar ai poporului, luând decizii în numele celor care le-au acordat delegarea respectivă. Constituția Republicii Moldova consacră ca organe reprezentative: Parlamentul (art. 60-76 din Const.); consiliile locale și primarii (art. 112-113 din Const.).

Principiul oricărei suveranități constă în *națiune*. Conform art. 10 alin. (1) statul Republica Moldova [9] *”... are ca fundament unitatea poporului”* ce desemnează forma „superioară de comunitate umană”: a) produsul unui îndelungat proces istoric, având la bază b) comunitatea de origine etnică; c) de limbă; d) de cultură; e) de religie; f) de factură psihică; g) de viață; h) de tradiții și j) de idealuri, dar mai ales trecutul istoric și de voința de a fi împreună a celor care au dăinuit pe un anumit teritoriu” [17, p.13].

Egalitatea (art. 16) se bucură de o consacrare constituțională, pornind de la faptul că, este considerată a fi piatra de temelie a constituționalismului, principiu fundamental în reglementarea relațiilor dintre oameni, societate și

stat. Plasarea acestui articol în cadrul dispozițiilor generale, asigură aplicabilitatea principiului egalității tuturor drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale din acest titlu, conturându-i și valoarea sa de garanție. Egalitatea desemnează drepturi și libertăți egale pentru toți cetățenii, precum și îndatoriri fundamentale egale. Analizând conținutul art. 16 determinăm trei elemente constitutive: *respectarea, egalitatea și nediscriminarea*. Referitor la primul component, alin. (1) anticipează: „*respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului*”, sugerând ideea egalității, fiind vorba despre orice/fiecare persoană. Aliniatul (2) este dedicat nemijlocit egalității, după cum urmează: „*toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială*”. Deci, egalitatea cetățenilor se recunoaște atât în fața legii, cât și în fața autorităților publice; atât legea, cât și autoritățile publice sunt obligate să trateze toți cetățenii în același mod - în mod egal. La fel în condiții de egalitate urmează a fi tratați toți cetățenii străini și apatrizii fără nicio privilegiere sau deosebire. Conform art. 19, alin. (1) din Constituție „*cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege*” [9].

În baza art. 16 din Constituție[9], al doilea component – *egalitatea cetățenilor în fața legii* - urmează a fi înțeleasă ca o egalitate formală a drepturilor, care impune exercitarea dreptului real existent, fără excepții, vizând titularul dreptului. Articolul nominalizat nu conține nimic referitor la nediscriminare, ci consacră doar egalitatea tuturor în fața legii și a autorităților publice în pofida diferitelor inegalități sociale. Deci, în esență, constituantul se limitează exclusiv la recunoașterea egalității juridice formale a tuturor. Art. 16 din Constituție nu este unicul care consacră egalitatea, acesta este corelat cu alte articole constituționale, fiind vorba despre art. 10, art. 35 alin. (7), art. 38, alin. (1), art. 41 alin. (2), art. 48, alin. (2) etc.

Conform art. 38 alin. (1) din Constituție[9] „*Voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri ...*”. Dreptul de vot face parte din drepturile politice ale cetățenilor și au ca obiect de reglementare participarea lor la guvernare.

Prevederile constituționale sunt în concordanță cu standardele internaționale în materia alegerilor. „*Cetățeanul Republicii Moldova participă la alegeri prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat*” (art. 38 [18]). Conceptul de uniune socială și de voință generală dinamică care îi este inerentă, poartă cu el *idealul* de egalitate și libertate a membrilor societății. Putem susține că

democrația implică în mod necesar egalitatea morală și politică a cetățenilor. În mod corelativ, îmbunătățirile și progresele sale ajung în mod logic să fie concepute în principal în ceea ce privește reducerea inegalităților. Însă, acest obiectiv nu este întotdeauna ușor de atins, deoarece condițiile alegerilor sunt complexe și procedurile sunt meticuloase și chiar capricioase. Sinceritatea poate fi păstrată doar dacă statul rămâne în poziția sa de actor neutru și obiectiv. Dar, rezultatul depinde în mare măsură și de simțul civic al cetățenilor.

Există și opinii, că Constituția dispune și de unele idei nihiliste. Ea se opune dinamismului social, proliferării inițiativelor, spontaneității creative, imaginației politice. Ea se opune voinței rațiunii; îi obligă pe toți să înțeleagă viața politică prin limbajul și categoriile pe care le instituie; obligă viața politică să se desfășoare cu respectarea proceselor și procedurilor legale; impune acțiuni și decizii politice de a respecta principiile pe care le stabilește. "Acolo unde începe Constituția, acolo se termină viața" [19, p.18], susține D. Rousseau. În realitate, nu organizează nimic, nu comandă nimic, nu obligă nimic, nu garantează nimic; „la propriu”, scria Pierre Avril, „textul Constituției nu înseamnă nimic” [20, p.151]. Prin urmare, este iluzoriu să credem că Constituția „înseamnă” sistem parlamentar sau sistem prezidențial sau sistem semiprezidențial, oricare ar fi organizarea separării puteri „dorite” de scrierile constituționale. Unitatea puterii de stat se reconstituie asupra executivului prin grația logicii politice, atribuind taberei majorității victorioase controlul asupra puterii normative. De asemenea, este iluzoriu să credem că constituția „înseamnă” un principiu al ordinii din care se deduc logic toate regulile de comportament ale actorilor sociali, găsind mai mult inspirații în jocul intereselor specifice. Este încă iluzoriu, menționează Dominique Rousseau să credem, că Constituția „înseamnă” comandă și constrângere; este făcută din cuvinte – egalitate, libertate, justiție, administrare..., care nu necesită nici un comportament anume deoarece ele nu poartă nici o determinată unică, dar au multiple sensuri care permit ca actorii politici să-l aleagă pe cel care corespunde dorinței lor de acțiune [19, p.18-19]. După cum vedem discuțiile asupra Constituției ca fundament al democrației pot fi diferite.

Un factor negativ ce duce la neîncrederea cetățenilor în democrație este *șidezinformarea*, care determină formele posibile de informații false, incorecte sau înșelătoare create și/sau diseminate în mod deliberat cu scopul de a influența opiniile sau comportamentele, de a face bani sau de a dăuna societății, de a provoca polarizare sau de a submina democrația. În contextul alegerilor, acești subiecți încearcă nu atât să-i facă pe alegători să creadă într-un alt adevăr, ci mai degrabă să semene confuzie în rândul populației,

făcând mai dificilă distincția între informațiile corecte și cele înșelătoare. Toate acestea pot duce la instabilitate, o mai mare diviziune în cadrul societății și chiar la nihilism. În plus, informațiile înșelătoare pot fi, de asemenea, difuzate pentru a pune la îndoială legitimitatea, securitatea și fiabilitatea procesului de vot și a sistemelor tehnice. Dezinformarea și alte forme și instrumente de influență reprezintă un potențial pericol pentru democrația noastră. De exemplu, organizarea alegerilor Prezidențiale din septembrie 2024 [21] au demonstrat clar că anumite persoane (indivizi, grupuri, grupuri de lobby sau chiar state) au încercat să influențeze procesul electoral atât în țară, cât și în diasporă.

Numeroase sondaje relevă că sprijinul consecvent pentru democrație e deja destul de redus în toată Europa. Susținerea publică pentru democrație va continua să scadă, existând posibilitatea ca Europa să ajungă la un punct de cotitură în care formele nedemocratice de guvernare nu numai că vor prinde rădăcini, ci vor începe chiar să înflorească.

Conform sondajului global din 2023 al OPEN Society Foundation, la care Foundation International Communications Hub (Comuns Hub) [22] a contribuit și pe care ulterior le-a analizat, numai 38% din adulții germani sunt susținătorii consecvenți ai democrației. În Franța procentul este doar de 28%, în vreme ce Italia și Polonia sunt sub 45%, în România sprijinul consecvent pentru democrație nu depășește 45%.

Pentru a fi definit drept ”susținător inconsecvent al democrației” o persoană trebuie să răspundă la cel puțin una din cinci întrebări: într-un mod care contravine normelor democratice. Un respondent ar fi putut fi de acord că un conducător puternic, care ignoră rezultatele electorale și autoritatea legală a Parlamentului e acceptabil sau că o guvernare nedemocratică e preferabilă democrației.

Ar fi putut răspunde, că democrația e o formă de guvernare nepotrivită pentru țară sa sau că formă potrivită ar fi o administrație militară. Teoretic, cu cât o persoană răspunde la mai multe întrebări într-un mod incompatibil cu democrația, cu atât mai puțin susține democrația.

Tot în aceste sondaje se vede că tinerii europeni au susținere consecventă pentru democrație mai mică decât părinții și bunicii lor. De exemplu, în Germania doar 21% din generația Z și milienalii susțin consecvent democrația, față de 66% la cei trecuți de 70 de ani. În Polonia doar 25% din cei cu vârsta de 18-29 ani susțin consecvent democrația. Valabil și în Franța – cu numai 17% – și chiar în Italia, unde, deși susținerea tinerilor e de 34% în cazul italienilor vârstnici ea aproape se dublează.

Aceasta este situația de criză care, dacă nu va fi abordată și corectată urgent, prevestește un viitor periculos pentru continent. Pe măsură ce actualii tineri europeni vor îmbătrâni și le vor lua locul cetățenilor vârstnici în societate – un proces pe care îl numim ”succesiune demografică” – nucleul susținerii pentru democrație se va contracta inevitabil chiar și mai mult, pe tot cuprinsul Europei. Rezultatul? Un ecosistem social fertil pentru declinul democrației și deloc imputabil, chiar pentru colapsul ei.

Este o concluzie simplă de tras, că cu cât se reduce baza de sprijin consecvent pentru democrație în Europa, cu atât mai probabil e că democrația să fie vulnerabilă la golirea ei de conținut de către demagogi, suveraniști și autoritari, care vor să exercite puterea fără constrângerilor regulilor și normelor democratice.

Cel mai trist aspect al vieții actuale este, că știința acumulează cunoștințe mai repede decât acumulează societatea intelectuală înțelepciune.

Un scenariu sumbru ar fi acela în care luarea deciziilor viitoare va fi un proces greu, controversat, și, ulterior contestat.

Oarecare dintre situațiile sumbre în care am putea fi poate fi evitată prin comunicare simplă, sinceră și constantă.

Democrația nu se dăruiește, nu o primești cadou, se revendică, se organizează, se construiește și se luptă pentru ea.

Anterior, am menționat că democrația este nu numai o idee, dar și un regim. Regimurile democratice, în ultimul timp, pierd terenul în mai multe state. Vom încerca să apelăm la unele date care demonstrează acest proces negativ.

Institutul V-Dem este un institut de cercetare independent, care funcționează pe lângă Departamentul de științe politice al Universității Gothenburg din Suedia. El este renumit, printre altele pentru raportul anual pe care îl produc și care, plecând de la o imensă de date și un număr impersonal de colaboratori externi analizează evoluția standardelor democratice pe multiple criterii în peste 170 de țări.

În raportul său din 2023, realizat pe baza informațiilor culese în anul 2022 concluziile sunt îngrijorătoare. Regimurile autocratice sunt în ascensiune marcantă la nivel mondial.

Împărțind modelele politice în: a) autocrații închise (principiile democratice nu sunt respectate); b) autocrații electorale (principiile democratice sunt mimate și/sau îndeplinite într-o mică măsură); c) democrații electorale (principiile democratice sunt îndeplinite parțial, dar în general, satisfăcător); d) democrații liberale (toate principiile democratice sunt îndeplinite), raportul concluzionează, că nivelul democrației la nivel mondial este într-un regres

major. În 2012, 46% din populația globală trăia în autocrații, pentru ca în 2022 procentul să crească la 72%. Mai mult, pentru prima dată în mai mul de două decenii lumea are mai multe regimuri autocratice închise (28% din populație) decât democratice liberale (13% din populație).

Balanța puterii economice este și ea într-o schimbare profundă. Așa, 46% din PIB-ul global este realizat în țări autocratice, în timp ce ponderea comerțului între țările democratice a scăzut de la 74% din comerțul mondial în 1998 la 47% în 2022.

Este o tendință, care arată țările autocratice, depind comercial din ce în ce mai puțin de țările democratice, în timp ce dependența țărilor democratice de cele autocratice s-a dublat în ultimii 30 de ani. Astfel de evoluții sunt cu atât mai îngrijorătoare cu cât războiul din Ucraina ne-a arătat tendința regimurilor autocratice de a folosi resursele ca mijloc de presiuni politice.

Calitatea alegerilor s-a înrăutățit în 30 de țări, cenzura presei în 47 de țări, represiunea organizațiilor societății civile s-a intensificat în 37 de țări. Grecia este nominalizată ca fiind una dintre țările cu cel mai important regres democratic. Ungaria, Turcia și Serbia, și ele, în proximitatea României sunt considerate a fi democrații electorale.

Vestea bună este, că în fața valului autocratizării, există și țări care au reușit să facă o întoarcere de 180 de grade, revenind la regimuri democratice. Țările europene nominalizate în acest sens sunt Moldova, Macedonia de Nord și Slovenia.

Institutul V-Dem remarcă, că revenirea la regimuri democratice nu este un proces ușor, el fiind cu atât mai dificil de demarat și finalizat, cu cât formele de autocrație sunt mai consolidate și mai extreme.

Conform V-Dem evoluțiile care au dus la reversarea autocratizării în țările analizate au fost: a) mobilizarea în masă a populației împotriva celor aflați la putere; b) opoziția sistemului judiciar la deciziile executive abuzive; c) opoziția politică unită, sprijinită de societatea civilă; d) alternanța la putere aduse de alegeri cu mită; e) sprijinul și protecția instituțiilor internaționale.

Spre deosebire de perioada analizată, în prezent, riscul major este, că atenția atât de multă la pericolele aduse de dușmanii din exterior, reali sau imaginari votanții au șanse mari să-i ignore sau să-i subestimeze pe dușmanii democrației din interior.

Până la urmă, mulți autocrați au apărut în urma unor procese democratice pe care au avut apoi grijă să le pervertească în folosul propriu său să le demoleze. Indiferent de țară, regimurile democratice pot supraviețui doar cu condiția de a fi în permanență apărate, cultivate și consolidate.

Pluralismul politic (art. 5 Const.) se bazează în principal pe o viziune prin care cetățenii sunt implicați în acțiuni politice prin diferite grupuri de interese, pentru a-și asigura propriile interese legitime. Al doilea punct forte al pluralismului este că, încurajează grupurile mici să-și dezvolte tacticile și strategiile lor prin menținerea interesului lor. Sistemul juridic este un arbitru care garantează acest sistem politic să funcționeze, și să funcționeze adecvat. Pluralismul politic se bazează pe următoarele principii și norme juridice: egalitatea juridică între partide; dialogul politic între partide; consensul politic.

Analiza legislației permite de a constata că în Republica Moldova sunt create toate condițiile necesare instaurării *de facto* a pluralismului politic (de jure ele există). Se prevăd două premise importante: libertatea opiniei (art.32 din Const.) și dreptul de asociere liberă (art.41 din Const.), precum și multitudinea de garanții ale activității partidelor.

Cei drept, la adresa acestui principiu apar și anumite critici pe măsură ce există grupuri (partide), care sunt dominante asupra altor grupuri mai mici. Aceste grupurile pot influența grupurile mici, ce poate aduce la fenomene politice nedorite (de exemplu, nemulțumiri, revolte, și chiar revoluții). În plus, însăși ideea de democrație se bazează pe ceea ce J. Rawls a numit „*faptul pluralismului rezonabil*”: o ordine democratică urmărește să producă norme obligatorii, care pot fi acceptate în mod rezonabil de toți cetățenii, în ciuda intereselor și valorilor lor concurente. Pe de altă parte, democrația poate fi susținută doar dacă există un consens minim asupra normelor de bază, care guvernează modalitățile de soluționare a problemelor colective. Ca urmare, democrația își găsește limitele în acomodarea pluralismului acolo unde acel pluralism se întoarce împotriva democrației însăși; adică atunci când întâlnește poziții care ele însele nu sunt dispuse să recunoască validitatea valorilor și intereselor concurente. În afara acestor extreme, o politică democratică trebuie să caute în mod continuu modalități de a se adapta la diversitatea de interese și valori pe care le întâlnește [23, p.1-25].

Un al principiu al democrației este „*Separația și colaborarea puterilor*” (art. 6 din Const.) ce prevede cele trei puteri: *legislativă, executivă și judecătorească* -, și corelațiile între ele. Principiul politic al separării puterilor și al realizării echilibrului între cele trei ramuri a fost considerat unul esențial în menținerea guvernării democratice și reprezentative.

Modelul *ideal*, prevede condițiile în care cele trei branșe ale puterii ar trebui să îndeplinească sarcini distincte: legislativul – face legi; executivul – aplică legile și justiția, care interpretează legea și se asigură că această lege este respectată. Dar, ar fi autentic să zicem că echilibrul, în ciuda simbolismului său,

nu și-a dobândit niciodată atitudini amabile în cadrul raționamentului juridic. Când este invocat, aproape niciodată nu se bazează pe explicații științifice dovedite [22, p.18]. Până la urmă, fiecare trebuie să aibă funcții distincte, partajate și separate, astfel încât să nu poată fi abuzate. Prin această aranjare a puterilor, și astfel distinsă, puterea oprește mecanic puterea. Separarea puterilor constituie atunci soluția la limitarea puterii pentru a garanta libertățile și a pleda pentru o guvernare moderată [22, p.18-19].

Având în vedere faptul că Parlamentul este cel ce votează bugetul pare a prevala ca mai importantă între puterile unui stat. În plus, el este direct ales de cetățeni (art. 61 din Const.), prin urmare, direct responsabil pentru deciziile pe care le ia (art. 66 din Const.), dar este și titularul maximei legitimități în stat, fiind *"unica autoritate legislativă a statului"* (art. 60 alin. (1) din Const.). Acceptând situația ca consecință, Parlamentul poate abuza de această poziție specială spre a controla celelalte puteri, a le modifica agenda, a le revoca ori numi funcționari mai competenți ori mai loiali față de legislativ. În scopul de a preveni aceste disfuncții, echilibrul prin controlul reciproc se impune ca fiind regula de aur.

În același context vom atrage atenția asupra formării "libere și greu de controlat a tot felul de majorități și minorități" legislative ce pot pune în pericol orice structuri de putere. Probabil de acesta se propun două remedii. *Primul* – "constituirea unei „voințe generale” a întregii societăți, un fel de meta-narațiune, care să țină societatea laolaltă și să prevină orice diviziuni interne. *Al doilea* – societatea va fi divizată în atât de multe părți, interese și clase de cetățeni, încât drepturile indivizilor sau ale minorităților să fie într-un foarte mic pericol din partea oricărei combinații interesate a majorității" [25]. Fiindcă, "echilibrul este, prin natura sa dinamic și, în consecință, imperfect în orice moment" [26, p.223-224].

Actul guvernării, sub aspectul performanței instituționale ale guvernului și autorităților administrative centrale și locale în societatea noastră se află în plină schimbare democratică și de modernizare social-politică. „Ordinea publică, siguranță în trafic, sprijin pentru cetățenii care revin acasă din diasporă și grijă pentru cei aflați în dificultate – sunt doar câteva din responsabilitățile instituțiilor în această perioadă” [27]. Necesitatea funcționării unei guvernări democratice pentru societatea noastră reiese din câteva motive principale. În primul rând, Republica Moldova rămâne în continuare vulnerabilă în fața unor mari probleme și dificultăți legate de lipsa coabitării instituționale, de corupția în toate domeniile vieții sociale, de migrația semnificativă a populației, de exodul de creieri (*brain drain*) etc., care au încetinit în ultimul deceniu

procesul de reformă democratică și modernizare politică [28, p.27]. Europarlamentarii au acuzat repetat Moldova de justiție selectivă, progres limitat în combaterea corupției, presiune asupra liderilor opoziției și încercări de a slăbi presa independentă [29, p.28].

Crizele de guvernare prelungită din Republica Moldova au lăsat în umbră nerezolvarea multor probleme de interes public, au afectat și derutat populația în contextul realizării reformelor naționale în următoarele domenii prioritare: funcționării instituțiilor democratice, cu un accent particular pe cooperare în materie constituțională și electorală și pe lupta împotriva corupției; reforma sectorului justiției și independența organelor judiciare; protecția și promovarea drepturilor omului, inclusiv combaterea traficului de ființe umane și lupta împotriva discriminării; libertatea și pluralismul mass-media; democrația locală și descentralizarea și, drept urmare, crearea unui nivel de trai decent pentru cetățeni.

Criza multidimensională interminabilă a puterii a condus la alegeri permanente (patru alegeri parlamentare anticipate – în 1994, 2001, 29 iulie 2009 și în 2010), a generat crize constituționale (în anii 1999-2000 și în anii 2009-2012), a determinat instalarea unor guverne provizorii (Republica Moldova a avut două guverne minoritare – Guvernul Braghiș, 1999-2001, și Guvernul Gaburici, prima jumătate a anului 2015) și a guvernărilor instabile (în istoria politică recentă a Republicii Moldova au fost constituite 11 coaliții de guvernare) [29, p. 377-382]. Amintim că perioada de activitate a tuturor alianțelor de guvernare care s-au perindat la cârma țării din 1994 până în 2019 a durat nu mai mult de doi ani, cu excepția penultimei majorități parlamentare, 2016–2019, toate confruntându-se cu dificultățile și deficiențele actului de guvernare, pe de o parte. Pe de alta, persistă riscul majorat al concentrării tuturor ramurilor puterii de către un partid sau coaliție de guvernare (cazul PCRM, 2001-2009, sau cel al PDM, 2016-2019 [28, p. 30], sau cel al PAS 2020-2025).

Practic, a dispărut multitudinea de opțiuni, poziții, idei. Există doar două opinii – „pro” și „contra”. Nu se mai caută soluții de compromis, soluții optime. Așadar, orice formulă de guvern (majoritar și/sau minoritar) implică o mulțime de riscuri, fie în procesul constituirii coalițiilor de guvernare (lipsa unui parteneriat politic stabil cu formularea anumitor „principii, norme și valori morale” de conlucrare între părțile componente – este și cazul guvernului de coaliție format după alegerile parlamentare din 24 februarie 2019, numit și „Alianța Kozak”), fie în procesul guvernării (blocaje instituționale din partea opoziției politice, lipsa coabitării instituționale, transfugii politice etc.) [28, p. 30].

Și, justiția este *o componentă a democrației* din Republica Moldova. Statul, ca entitate politico-juridică și structură socială îndeplinește mai multe funcții, dintre care cea *jurisdicțională*, exprimată prin rezolvarea litigiilor care apar în procesul aplicării și realizării actelor normative. Conform separației și colaboreării puterilor (art. 6.) ”în Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin ...”. Conform HCC cu privire la interpretarea art. 114 din Constituția Republicii Moldova Nr.21 din 23.06.97 [30]: *”Justiția este un gen de activitate juridică deosebit. Sensul ei este dezvăluit în legătură sistematică cu normele art. 6, 20, 21, 22, 115, 116, 117, 119, 120 din Constituție”*.

Sursa puterii de a judeca este judecătorul; este cel pe care Constituția îl delegă ca atare, a cărui jurisdicție o determină și al cărui statut îl fixează; tot ea este cea care declară principiile fundamentale care guvernează procesul. *”Justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești”*. Aceste instanțe judecătorești *”au competențe distincte și înfăptuiesc justiția în forme procesuale diferențiate”*. Funcția principală și exclusivă a instanțelor judecătorești este *”înfăptuirea justiției în numele legii”* (art. 114 din Const. RM[9]). Pentru a măsura realitatea unui proces judiciar, par a fi reținute în mod special două elemente a democrației: a) *accesul cetățenilor la justiție* și b) *controlul asupra activității acestuia*. Dreptul de *acces la justiție* formează chintesența oricărei protecții de drepturi și libertăți garantate, în afara operării rezultative a accesului la justiție, întreagă paletă a drepturilor și libertăților nu ar fi decât himerică și iluzorie. Respectiv, statul are o obligație pozitivă fundamentală de a-i asigura individului accesul la justiție, excepțiile fiind strict reglementate de normele naționale și internaționale [31, p.118].

Conținutul art. 20 din Constituție [9] indică în mod expres existența unei obligații active a statului de a asigura dreptul la satisfacție efectivă în justiție. Conform prevederilor legale, obligația pozitivă a statului este de a crea *„instanțe judecătorești competente”* ce vizează un sistem de instanțe, într-un număr suficient și de a asigura funcționarea lor. Misiunea magistraților este de a asigura utilitatea acestuia.

Cu privire la *controlul* asupra activității înfăptuirii justiției, el este realizat *”în numele legii”*. Legalitatea este o cerință fundamentală a activității instanțelor judecătorești. Principiul legalității este un principiu-cadru ce înglobează toate celelalte principii după care se desfășoară activitatea procesuală. Respectarea legii de către instanța de judecată prezumă nu doar aplicarea justă a normelor de drept procesual, dar și caracterul legal al instanței judecătorești, independența ei, independența și imparțialitatea judecătorilor și supunerea

acestora în fața legii [32, p. 413]. Curtea Supremă de Justiție este instanța judecătorească supremă, care asigură interpretarea și aplicarea uniformă a legislației în sistemul de justiție.

Accesul la justiție înglobează și dreptul la *supravegherea validității hotărârilor* de către un judecător superior și dreptul la executarea hotărârii atunci când aceasta nu mai poate fi contestată. Prin urmare, obligația pozitivă a statului se extinde de la sesizarea instanței până la executarea pedepsei. În cele din urmă, datorită publicității procesului, unde justiția este un loc public de exprimare, apărare și satisfacere a drepturilor și libertăților de orice natură, subiective sau obiective, individuale sau colective, civile, politice, economice, sociale și culturale. Prin urmare, Justiția este *un instrument esențial* al democrației [33, p.3-7].

La începutul sec. al XXI-lea, în contextul ideii și practicii de edificare a statului de drept. drepturile și libertățile omului au căpătat o importanță deosebită. Aceasta deoarece sarcina coordonării intereselor cetățenilor de semnificație socială cu cele ale puterii nu poate fi realizată fără asigurarea unui echilibru între interesele individului, a societății civile și a statului [34, p. 54].

După declararea independenței, Republica Moldova a aderat la un șir de tratate internaționale în domeniul drepturilor omului, pentru ca aceste standarde să fie încadrate în legislația națională. Constituția Republicii Moldova reglementează drepturile fundamentale, care se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, convențiile, pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte (art. 4 din Const.) [35, p. 219-229]. Republica Moldova a ratificat Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului din 1950 prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298/1997 [36].

Evident, când vine vorba de drepturi, este vorba de ridicarea lor la *rang ierarhic* superior pe care Constituția le descrie drept „*fundamentale*” (art. art. 24-54 din Const.). Cu adevărat, drepturile sunt fundamentale pentru că sunt, *de jure* ridicate la un rang superior și sunt ridicate la acest rang pentru că sunt *de facto* prin natura sa – *fundamentale*. Deci, Constituția dă valoare obiectivă drepturilor. Dacă „fundamentalitatea” drepturilor este înțeleasă ca o calitate obiectivă, atunci apare necesitatea alegerii unor criterii de identificare a acestor drepturi ”fundamentale” (totodată, considerate subiective) și, în măsura în care Constituția nu le indică, va fi necesar să le căutăm în afara dreptului obiectiv. Ideea ne îndreaptă clar către conceptul de *jusnaturalism*.

Ne convingem că imaginea pe care o reflectă oglinda constituțională este mai mult investită cu dorințe sau promisiuni decât cu obiectivitate: egalitatea

între bărbați și femei, libertatea individuală, prezumția de nevinovăție, fraternitatea sunt, printre altele, trăsăturile dorite, sperate, visate ale ființelor pe care excluderile, inegalitățile, nedreptățile, arbitrariul, dominația le neagă zilnic. Aici, apare dilema referitoare la ceea ce ar trebui ales în calitate de „proiect de țară” pentru toate forțele social-politice sănătoase, pentru o implicare activă a structurilor puterii de stat, a sectorului asociativ și a sectorului privat în vederea promovării a unei democrații „bune”.

• Concluzii

Generalizând conchidem, că democrația rămâne un obiect proteic. Idealul democrației este unul nedeterminat, nu conține în sine un conținut precis. Este, în primul rând, un proiect, adică o idee construită intelectual înainte de orice realizare instituțională și care are ca scop dezvoltarea unui sistem. De asemenea, și în același timp, democrația este un regim, adică deznodământul de o voință politică, istorică și socială.

Suntem în speranța că pentru Republica Moldova un regim democratic este un „proiect de țară” revăzut în integrarea europeană. Cât privește proprietățile excepționale ale unei guvernări eficace, democratice și dinamice pentru dezvoltarea durabilă a societății, acestea sunt mai multe, dar principala trăsătură constă în creșterea capacității instituționale a statului care ar spori legitimitatea celor care dețin puterea.

• Referințe bibliografice:

1. DENQUIN J.-M. Que veut-on dire par démocratie ? L'essence, la démocratie et la justice constitutionnelle. În: Droit, politique et justice constitutionnelle, nr. 2, 2009, pp. 1-25. [citat 26.01.2025]. Disponibil: <https://www.juspoliticum.com/articles/que-veut-on-dire-par-democratie-l'essence-la-democratie-et-la-justice-constitutionnelle-76>
2. DENQUIN J.-M. Situation présente du constitutionnalisme. Quelques réflexions sur l'idée de démocratie par le droit. În: Jus Politicum, no 1, 2008, pp.1-11. [citat 26.01.2025]. Disponibil: <https://shs.hal.science/halshs-03285703v1>
3. PARASCHIV R.-G. Evoluții privind recunoașterea și respectarea drepturilor omului. În: Acta Universitatis George Bacovia. Juridica, Vol. 3, 2/2014, pp. 317-330. [citat 22.02.2025]. Disponibil: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ugb.ro/Juridica/Issue6RO/2._Evolutii_in_recunoasterea_si_respectarea_drepturilor_omului.Ramona_Paraschiv.RO.pdf
4. Legea privind Declarația de independentă a Republicii Moldova nr. 691-XII din 27.08.1991. Monitor nr.11-12/103,118 din 1991.

5. Declarația Universală [a Drepturilor Omului din 1948. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/rum.pdf]
6. KLEIN L. Démocratie constitutionnelle et constitutionnalisme démocratique: essai de classification des théories juridiques de la démocratie. În: Revue française de Droit constitutionnel, Vol.109, 2017, p. 121-141. [citată 22.02.2025]. Disponibil: https://catalogue-bn.sorbonne-nouvelle.fr/discovery/fulldisplay?docid=cdi_proquest_journals_2263310230&context=PC&vid=33USPC_USN:USN&lang=fr&search_scope=alma_e_physical_avail&adaptor=Primo%20Central&tab=en_ligne&query=null,Presses%20Universitaires%20de%20France,AND&mode=advanced&offset=60
7. CUNNINGHAM M. K. Southwest State Case Federal Republic of Germany Federal Constitutional Court. 1951. Disponibil: <https://www.quimbee.com/cases/southwest-state-case>
8. DWORKIN R. Taking Rights Seriously Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, SUA 1978.
9. Constituția Nr. 1 din 29.07.1994 Constituția Republicii Moldova* Publicat : 29-03-2016 în Monitorul Oficial Nr. 78 art. 140.
10. MURARU I., TĂNĂSESCU E. S. Constituția României: comentariu pe articole. Editura a 2-a. București: C. H. Beck, 2019, p.11. ISBN/ISSN: 978-606-18-0847-2
11. Constituția României cu modificările și completările aduse prin Legea de revizuire din 18 septembrie 2003. [citată 22.02.2025]. Disponibil: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/03/Constitutia-2003.pdf
12. Constituția Republicii Bulgaria 12 iulie 1991. [citată 20.02.2025]. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/02/bulgaria.pdf>
13. Constituția Republicii Cehia din 16 decembrie 1992. [citată 20.02.2025]. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/02/cehia.pdf>
14. Constituția Republicii Polone din aprilie 1997. [citată 22.02.2025]. Disponibil: <https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/polonia.pdf>
15. Hotărârea Curții Constituționale privind constituționalitatea Decretelor Președintelui Republicii Moldova nr. 116-II și nr. 117-II din 7 aprilie 1997, nr. 23 din 21.07.97. Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 51-52/27 din 07.08.1997.
16. Hotărârea Curții Constituționale nr.3 din 09.02.2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 163 din 22 iulie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Monitorul Oficial, nr. 38-41/7 din 24.02.2012.
17. DELEANU I. Drept constituțional și instituții politice. Tratat. București: Europa Nova, vol.2, 1996. 333 p. ISBN: 973-9183-36-0
18. COD Nr. 325 din 08-12-2022 Codul electoral. Publicat : 23-12-2022 în Monitorul Oficial Nr. 426-427 art. 770.

19. ROUSSEAU D. Questions de constitution. În: Politique et Sociétés, Vol. 19, nr. 2-3, 2000, pp. 9-30. [citat 20.02.2025]. Disponibil: <https://www.erudit.org/fr/revues/ps/2000-v19-n2-3-ps2497/040222ar/>
20. Avril P. Le juge et le représentant. În: Le Débat, n° 74, mars-avril 1993, pp. 138-141. [citat 24.02.2025]. Disponibil: <https://shs.cairn.info/revue-le-debat-1993-2-page-138?lang=fr&contenu=resume>
21. Alegeri prezidențiale din 2024 în Republica Moldova. [citat 20.02.2025]. Disponibil: https://alegeri.md/w/Alegeri_preziden%C8%9Biale_din_2024_%C3%AEn_Republica_Moldova
22. Open society Barometer 2023. [citat 20.02.2025]. Disponibil: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpglclefndmkaj/https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/e6cd5a09-cd19-4587-aa06-368d3fc78917/open-society-barometer-can-democracy-deliver-20230911.pdf>
23. WOLTHUIS B., CRUM B., OLEART A., OVEREEM P. Democracy and pluralism after European integration: Incorporating the contested character of the EU. În: Critical review of international social and political philosophy, mai 2023, pp.7-25. [citat 20.02.2025]. Disponibil: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13698230.2023.2216043>
24. ALONSO C. L'équilibre dynamique au sein de laséparation des pouvoirs. În: Revue confluence sciences & humanités, N°2, 2022, pp. 17-33. [citat 24.02.2025]. Disponibil: <https://shs.cairn.info/revue-confluence-2022-2-page-17?lang=fr>
25. HAMILTON AL., MADISON J. Federalist. no. 51. 6 februarie 1788. [citat 24.02.2025]. Disponibil: <https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-04-02-0199>
26. DORSEN N., ROSENFELD M., SAJO A., BAER S. Comparative Constitutionalism. Cases and Materials, American Casebook Series, Thomson West, 2003, 1750 p. ISBN-10: 0314290680
27. <https://www.gov.md/ro/content/prim-ministrul-dorin-recean-incepand-cu-26-decembrie-la-guvern-va-fi-activata-o-celula-de>
28. PANTELIMON V. O guvernare eficientă pentru societatea din Republica Moldova sau de ce avem nevoie de o guvernare „bună”. Colocviul: Modernizarea social-politică a Republicii Moldova în contextul extinderii procesului integraționist european. (Partea II) 2019. pp. 20-38. [citat 24.02.2025]. Disponibil: https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/138708
29. VARZARI P. Construcțiile politice postelectorale de guvernare și conotațiile lor în Republica Moldova. În: Conferința națională cu participare internațională „Știința în nordul Republicii Moldova: realizări, probleme, perspective”, Bălți, 2019, p. 377-382 [citat 24.02.2025]. Disponibil: https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/83081
30. Hotărârea Curții Constituționale cu privire la interpretarea art. 114 din Constituția Republicii Moldova Nr.21 din 23.06.97. În : Monitorul Oficial al R. Moldova nr.45/24 din 10.07.1997

31. Poalelungi M. Asigurarea accesului la justiție – obligatei pozitivă a statului potrivit Convenției Europene a Drepturilor Omului. În: Declarația Universală a Drepturilor Omului 65 de ani de la adoptare, pp. 118-126. [citată 24.02.2025]. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/118-126_5.pdf
32. Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău: Ed. ARC, 2012. 576 p. ISBN 978-9975-61-700-0
33. Canivet G. Au nom de qui, au nom de quoi jugent les juges? În: La justice aujourd'hui, N° 15, 2010, pp.3-7. [citată 24.02.2025]. Disponibil: <https://shs.cairn.info/revue-apres-de-main-2010-3-page-3?lang=fr>
34. REGUȘ A. Drepturile și libertățile omului : limitare și restrângere. În: Закон и жизнь, 7, 2012, p. 54-58. [citată 24.02.2025]. Disponibil: chrome-extension://efaidnbmnnnibp-cajpcgclefindmkaj/https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Drepturile%20si%20libertatile%20omului_limitare%20si%20restringere.pdf
35. BERLIBA V., Ungurean I. Statul de drept și supremația legii în Republica Moldova prin prisma drepturilor fundamentale absolute prevăzute de art. 3 și art. 7 din CEDO. 2020. pp.219-229. [citată 24.02.2025]. Disponibil: https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/120338
36. Hotărârea Parlamentului nr. 1298 din 24 iulie 1997 Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 54

TRANZIȚIE ÎNDELUNGATĂ CĂTRE DEMOCRAȚIE ȘI STATUL DE DREPT

A PROLONGED TRANSITION TOWARDS DEMOCRACY AND THE RULE OF LAW

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

***Abstract:** The appeal of concept of democracy and constitutional rule of law practice was very strong in the first years after the declaration of independence of the Republic of Moldova. Our scholars enthusiastically took over the works on the principles and values of the rule of law without engaging in the democratic character of the rule of law, highlighting first the freedom and rights of the person, although the rule of law also includes other defining elements. Coming from a totalitarian regime, obviously a democratic culture could not be practiced suddenly, the emphasis had to place on the quality of the human resource. Democracy and rule of law form an indestructible binomial. Constitution provides institutional means and procedural tools for democracy's self-control, through which democracy can check its own path, based on freedom, equality and participation.*

***Cuvinte cheie:** tranziție, democrație, stat de drept, constituție.*

• Introducere

Contrar procedului juriștilor de a defini orice noțiune, eu nu voi defini democrația constituțională, deși poate apărea întrebarea firească: există și democrații neconstituționale? Răspunsul la această întrebare este de asemenea firesc: democrația constituțională avută în vedere în acest caz este democrația consfințită prin Constituție, indiferent dacă Constituția este scrisă sau nu.

Conceptul statului de drept a prezentat pentru statele ex-socialiste, inclusiv Republica Moldova, un concept nou, dar de o stringentă necesitate după căderea regimurilor totalitare, adică la începutul anilor 90 ai secolului trecut.

Până la acel moment în publicațiile occidentale exista un spectru bogat privitor la descrierea științifică a Statului de drept, a trăsăturilor sale definitorii, dar și a capcanelor ce pot interveni în drumul spre statul de drept. Ultimele avertizări nu prea au fost luate în considerare de doctrina autohtonă, care s-a raliat cu entuziasm la lucrările despre principiile și valorile statului de drept, fără a pedala pe caracterul democratic al statului de drept, scoțând în prim plan ca element principal al statului de drept libertatea și drepturile persoanei, deși statul de drept implică numeroase alte elemente definitorii. De mare ajutor ne-au fost publicațiile profesorilor universitari din România Tudor Drăganu, Sofia Popescu, Ion Craiovan, Ioan Ceterchi, Ion Deleanu, Ioan Humă, a unor autori francezi, lucrările cărora ajungeau la noi tot cu suportul și ajutorul generos al colegilor din România [1].

• **Materiale și discuții**

Venind dintr-un regim ce în mod demagogic exacerba drepturile social-economice, acestor drepturi nu li s-a atras atenția cuvenită, mai atractive pe drept cuvânt fiind la început drepturile politice și civile ca drepturi, libertăți fundamentale. În lume Statul de drept a parcurs anumite etape de dezvoltare, care au demonstrat necesitatea luării în considerare a societății în care se preconizează edificarea unui stat de drept, construirea anumitor componente, mecanisme și proceduri fundamentale, capabile să fie permanent îmbunătățite prin apelul la experiența altor state care se află la un stadiu de dezvoltare comparabil cu cel național. Soluțiile practicate de statele în tranziție spre statul de drept depind de natura regimurilor care le-au precedat, raportată la domnia legii. Raportându-ne la regimul ce a precedat declararea independenței de către Republica Moldova, constatăm lipsa cu desăvârșire a interesului politic, statal și parțial, chiar doctrinal, față de domnia legii, separarea puterilor, posibilitatea protejării individului în fața statului etc., când de fapt regimul anterior pusese accentul doar pe respectarea de către oameni a legilor. Acestea fiind realitățile, este evident că nu putea fi brusc practică o cultură democratică, căci rămășițele culturii paternaliste subzistau, cultura respectivă fiind cultivată de regimul sovietic în sensul, după cum scria Sofia Popescu, acceptării necondiționate a centrului de putere, de dominație exclusivă a acestuia, îndreptarea tuturor speranțelor, în special, a celor materiale, spre centrul de putere, respingerea oricărei critici sau contestații la adresa puterii, intoleranța față de alte puncte de vedere, oficiale sau personale [2].

Pe acest fundal politic și cultural o insuficientă atenție a fost acordată problematicii societății civile adecvate și o lipsă de colaborare a guvernanților cu organizațiile societății civile. Doctrina însă a avut o atitudine pozitivă față de constituirea unei societăți civile capabile să sporească nivelul de democratizare al societății, militând pentru extinderea dialogului politicianilor cu societatea în cadrul unor platforme de dialog serioase, capabile să pună în discuție cele mai stringente probleme ale societății. Realitatea a fost mai complicată, căci guvernările reduceau posibilitățile de implicare a societății civile în procesul decizional, inclusiv s-a încercat crearea unei societăți civile paralele [3], care să proslăvească acțiunile guvernanților. Cu toate acestea trebuie menționat totuși că adevăratele organizații ale societății civile au rezistat și au avut un rol important în aprecierea deciziilor guvernanților și exprimarea unor reacții pertinente vis-a-vis de încălcarea drepturilor persoanelor și derapajele antidemocratice și anticonstituționale.

Savanții au susținut că originea statului de drept se află în doctrina liberală, ce se axează pe valorile umanismului, libertatea și demnitatea persoanei umane, pluralismul politic, echilibrul puterilor, egalitatea tuturor în fața legii, numai că doctrina liberală clasică era deja abandonată chiar și de statele din Occident, cu atât mai mult ea nu se potrivea cu realitățile unui stat recent ieșit din totalitarism.

După proclamarea independenței Republica Moldova a ales calea dezvoltării economiei de piață și a implementat Programe de privatizare. Numai că fostele întreprinderi de stat au fost aduse în pragul falimentului, alte bunuri ale statului au fost vândute la prețuri mici, iar în acest context privatizările ce au urmat pot fi calificate ca o insultă adusă poporului care a creat acele proprietăți, în rezultatul lor foarte puțini, mai apropiați de putere sau chiar la putere, s-au îmbogățit, iar marea majoritate a dat pe nimic bonurile de privatizare companiilor de investiții, activitatea cărora s-a dovedit a fi ineficientă. În 1995 În Raportul național asupra dezvoltării umane în Republica Moldova, semnat de W. Temple, coordonator rezident al ONU, printre resursele Republicii Moldova erau arătate industria electronică și agroindustria, dacă agroindustria încă mai există, industria electronică subzistă, deși se depun eforturi pentru a ameliora situația. Relativ mai reușită a fost privatizarea locuințelor, până în anul 2000 erau deja privatizate 92% din locuințe, iar pentru cele rămase termenul a fost prelungit până la 31 mai 2024 și extins cu încă 2 ani, până în mai 2026.

Realizarea principiilor statului de drept reclama anumiți pași, printre care crearea condițiilor pentru implicarea societății în luarea deciziilor, pentru organizarea alegerilor libere și corecte, comunicarea cât mai extinsă a puterii cu

societatea, transparența decizională la nivelul autorităților centrale și locale. În aceste activități un rol magistral urma să-l aibă mass-media independentă, care, din rațiuni economice, s-a format târziu.

Statul urma să construiască raporturile sale cu cetățenii pe baza respectului reciproc și să garanteze regimul lor juridic prin faptul că el însuși se supune propriilor legi, iar autoritățile statale înțeleg să se supună și ele propriului regim juridic, stabilit de legislație.

Un anumit avânt în pregătirea trecerii de la autoritarism la democrație s-a simțit în legătură cu adoptarea în 1994 a Constituției, art.1, alin.(3) al căreia stipula: „Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate”. Doctrinarii (în special, juriștii) au început a reflecta în lucrările sale esența statului de drept [4,5] fără a-l raporta la statul social și la regimul democratic, erau caracterizate instituții și mecanisme capabile să transforme principiul în realitate.

Printre aceste instituții, mecanisme și principii erau numite: instituția controlului constituționalității legilor, a contenciosului administrativ, independența justiției și a judecătorilor, menite să dea cetățenilor pârgii pentru a-și apăra drepturile și interesele legitime.

Principiul separării puterilor a devenit obiect de cercetare, subiect al tezelor de doctorat, argumentându-se corect că limitarea reciprocă a celor trei puteri poate fi o garanție în protejarea drepturilor omului. O particularitate trebuie avută în vedere și este determinată de dezvoltarea societăților și deschiderile spre exterior. Schimbările produse la nivel social impun atât formule noi de analiză, cât și de realizare în practica organizării social statale a separației puterilor și a dreptului. Făcând referință la multiple formule în care se realizează separația în prezent (*separația profesiunilor, separația puterilor, separația bisericii de stat, separația societății civile de stat, separația dintre reprezentat și reprezentant, separația faptelor și valorilor, sau a științei și vieții*), P. Manent [6] indică puncte de suprapunere și intersecții dintre acestea. În particular, fiind vorba despre separația puterilor, care la cele trei (legislativă, executivă și judecătorească) mai cumulează/indică puterea reală a celei de-a patra (mass-media), ce în societatea tehnologiilor de vârf, a globalizării, are un rol decisiv asupra configurării sistemului social, asupra funcționalității instituțiilor stat, asupra politicii juridice a acestuia, manifestându-se în calitate de putere reală, capabilă a direcționa, a influența, a se impune, dar și de a impune și manipula. În raport cu aceasta sunt necesare revizuirii asupra formulei

în care acestea își aduc contribuția, ori ar trebui să o facă, în vederea construirii unei societăți democratice în care dreptul este în beneficiul societății și a fiecărei persoane. Deschiderile în exterior, conexiunile multiple dintre state, cunoașterea realităților sociale din alte medii socio-culturale etc. determină creșterea așteptărilor indivizilor, a speranțelor într-un viitor mai bun. În acest context, aspirațiile oamenilor, orientate spre democratizarea societăților, sunt raportate la condițiile social-statale concrete, dar și la standardele de viață ale altor societăți edificate pe ideea statului de drept, în care drepturile omului sunt garantate. Astfel, Statul de drept și drepturile omului devin un spațiu de întâlnire dintre persoane, dintre realități sociale, arii disciplinare distincte, dar care se suprapun și sunt convergente din punct de vedere conceptual. Indubitabila relevanță a acestor concepte dominante este demonstrată, o dată în plus, de faptul că nici țara de origine, nici instituția de apartenență, nici vârsta, nici pregătirea profesională nu este un impediment în a fi interesat de calitatea de cetățean și de om. Printre dificultăți trebuie accentuat că semnalele ce veneau din doctrina occidentală privitor la posibilitatea instaurării unei guvernări a judecătorilor (juristocrație) nu erau luate în considerare de autorii autohtoni, considerându-le a fi exagerate pentru spațiul autohton. În rezultat s-a dat inamovibilitate judecătorilor în lipsa unui test de integritate, exprimându-se o încredere exagerată în calitățile morale ale reprezentanților breslei judiciare. Independența judecătorilor nu este un scop, ci un mijloc de a promova dreptatea în relațiile sociale, iar abuzul de independență și autodisciplină se poate datora lipsei de control efectiv, inclusiv a societății prin organizațiile sale și prin mass-media, asupra acestui fenomen, care este cunoscut sub numele de dictatură juristocratică [7].

Un optimism exagerat privitor la posibilitățile acestor instituții de a asigura drepturile și libertățile persoanelor nu era însoțit de o analiză și o trecere în revistă a personalului acelor instituții care trebuiau să promoveze o nouă abordare a raportului cetățean-stat și drept urmare să se pună în serviciul societății, să protejeze cetățenii. Din ecuația cercetărilor erau omise aspectele privind calitatea factorului uman, resursele umane ce veneau dintr-o societate în care totul era controlat de organele partidului comunist la o societate în care nimic (sau aproape nimic) nu era supus controlului societății.

• Concluzii

Astfel, ca o concluzie la cele enunțate putem spune: Statul de drept nu este doar un ansamblu de norme juridice, ci și o practică juridică conformă dreptului, și reflectarea acestora în conștiința socială, căci dreptul este o operă umană și de calitatea resursei umane depinde rolul său în societate.

Democrația și statul de drept formează o unitate indestructibilă. Constituția oferă mijloace instituționale și instrumente procedurale necesare autocontrolului democrației prin care democrația poate să verifice propriul său parcurs, bazându-se pe egalitate, libertate și participare [8, p.91].

Observam că al treilea termen din deviza franceză este înlocuit cu participarea.

Tranziția de la un stat totalitar la unul constituțional, la un stat de drept democratic a întâmpinat dificultăți serioase, în primul rând prin necesitatea de a regândi și implementa relația stat - individ, care trebuie să prezinte individul eliberat de tutela sufocantă a statului, care-l consideră un copil ce trebuie dus de mână pe tot parcursul vieții, refuzându-i omului propria implicare și creativitate, fiindcă are sentimentul că el, statul, știe mai bine ce este potrivit pentru individ și ce nu. În acest context, statul de drept este nu numai subordonarea puterii politice dreptului, Constituției, ci și eliberarea energiei constructive a individului, descătușarea lui. Astfel a apărut problema eliminării scurtăturii dintre stat și individ, revenind la acea verigă intermediară ce-i oferea individului puteri în plus – societatea civilă. În anii 90 ai secolului XX în Republica Moldova s-a trecut de la absența totală a societății civile la introducerea unor elemente de natură să antreneze activ societatea în viața social-politică. Astfel omul putea să revendice autonomia, libertatea, iar prin ele - și demnitatea sa. Dar statul totalitar nu era ceva depersonalizat, el era reprezentat de oameni în structuri politice și de stat, care au fost de fapt primii beneficiari ai noului regim politic, menționa un autor din Ungaria, Csaba Varga [8, p.170]. A fost de fapt un proces ce a avut loc și în alte state posttotalitare, inclusiv în Republica Moldova. Toate aceste dificultăți și erori au avut ca rezultat o tranziție extrem de lungă către statul de drept democratic. În concluzie, îndelungata tranziție la statul de drept a întâlnit numeroase piedici, printre care cele generate de elemente obiective, cum ar fi lipsa de experiență a organizării instituțiilor statului, crizele economice, imposibilitatea de a mai utiliza vechile legături economice, dar și subiective: insuficienta atenție acordată democratizării societății, care nu se termină odată cu votul depus de cetățeni în alegeri, lipsa unei presei independente, calitatea resurselor umane folosite pentru a edifica instituții noi, democratice.

• Referințe bibliografice:

1. Cu titlu de exemplu: Tudor Drăganu, Introducere în teoria și practica statului de drept. București, 1992; Sofia Popescu, Introducere în teoria generală a dreptului, 1991; Ion Deleanu. Justiția constituțională, 1995; Ioan Ceterchi, Ion Craiovan, Teoria generală a dreptului, 1992; J.J. Chevalier L Etat de droit, Paris, 1992; Ioan Humă, Teoria generală a dreptului, 1995; Ion Craiovan, Finalitățile dreptului, 1995 ș.a.
2. Sofia Popescu, Statul de drept în dezbaterile contemporane. București Editura Academiei Române, 1998, p.165.
3. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 301-315 din 18.08.2017.
4. AVORNIC Gh., Lupu Gh. *Teoria generală a dreptului*. Chișinău: Lumina, 1996.
5. BALTAG D. *Teoria generală a dreptului*. Cimișlia: TIP CIM, 1996
6. MANENT Pierre, O filosofie politică pentru cetățean. Humanitas, 2003, p.25.
7. CATTANEO Mario A., The Rule of Law and the despotism of justice. În: *Sociology of Law*, nr.3, 1994, p. 91. Apud Sofia Popescu, op.cit., p.152.
8. POPESCU S, Statul de drept în dezbaterile contemporane, p.91.

REFERENDUMUL – EXPRESIE VERITABILĂ A VOINȚEI POPORULUI

THE REFERENDUM – A TRUE EXPRESSION OF THE PEOPLE’S WILL

Raisa GRECU,
USPEE „Constantin Stere”,
ORCID ID: 0000-0003-4505-9930,
e-mail: uspeeconstantinstere@yahoo.com

„Chiar adversarii plebiscitului legislativ și ai inițiativei populare nu pot tăgădui rolul lor educativ”.
(Anteproiect de Constituție întocmit de Secția de Studii a Partidului țărănesc cu o Expunere de motive de C. Stere).

Abstract. *This publication addresses the significance of the referendum as a constitutionally regulated form of directly exercising national sovereignty by the people of the Republic of Moldova.*

The Republic of Moldova aspires to build a state governed by the rule of law, and one of the most important objectives of the country’s sociopolitical and geostrategic evolution is joining the European Union. According to the author, such crucial objectives for the fate of the people and the future of the sovereign and independent state of the Republic of Moldova can, by definition, only be achieved through responsible cooperation between the government and the people. In this sense, the referendum is one of the most appropriate constitutional exercises aimed at involving the people and civil society in the act of governing the state.

The publication analyzes, from both a legislative and practical organizational standpoint, the experience of the constitutional republican referendum held on October 20, 2024, which aimed to express the will of the people of the Republic of Moldova on the issue of the country’s accession to the EU.

The article pursues objectives such as: analyzing constitutional and other national legislative regulations regarding the conduct and significance of the referendum; studying the specific normative framework under which the October 20, 2024 referendum was organized in Moldova; evaluating the results of this constitutional republican referendum; examining, from a comparative

perspective, the practices of conducting referendums on EU accession in other European countries; conducting a comparative analysis of the constitutional provisions related to the formalization procedure for accession to the EU's founding treaties and their revisions, as stipulated in Moldova's Constitution following the referendum and in the Romanian Constitution; assessing the importance of the October 20, 2024 referendum and estimating the prospects for further capitalizing on its outcomes.

In the research process, methods appropriate to the stated objectives were used, such as analysis and synthesis; deduction; the comparative method; the historical method, among others.

The research concludes that the will of the people be expressed during the Referendum on the Republic of Moldova's accession to the European Union, held on October 20, 2024—having supreme legal authority—is one of the most important, if not the principal, guarantees of the irreversibility of Moldova's political direction toward EU accession.

Keywords: *constitution, opinion, people, referendum, European Union.*

Proclamarea în prevederile alin.(3) din art.1 Statul Republica Moldova din Constituția Republicii Moldova a Republicii Moldova în calitate de stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic prezintă valori supreme și sunt garantate [1] este, de fapt, un deziderat de o semnificație sociopolitică și juridică majoră pentru soarta poporului nostru. Conjugat cu perspectiva aderării la UE care se afirmă actualmente tot mai mult în calitate de vector principal al dezvoltării statului și societății, realizarea acestui deziderat impune cu necesitate o conlucrare energetică a tuturor forțelor politice și sociale în scopul dat. Ridicarea standardelor politice, economice și sociale din statul nostru la nivelul general acceptat în cadrul UE devine o parte integrantă extrem de importantă a procesului de edificare a statului de drept în țara noastră. Fără exagerare se poate afirma că, de succesul în realizarea acestei opere istorice depinde viitorul statului și a poporului nostru.

Asigurarea cursului ireversibil al politicilor integraționiste activ promovat de guvernarea statului nostru și de o bună parte a membrilor societății civile este o misiune extrem de complexă în virtutea existenței mai multor factori de cel mai divers ordin: politici și geopolitici, economici și sociali. Luarea unor decizii la nivel înalt presupune voință politică fermă, consecvență și asumarea unei răspunderi politice definitorii nu doar pentru viitorul politic al forțelor politice aflate la guvernare, dar și al societății în ansamblu.

Deciziile istorice sunt luate astăzi de către statul nostru în calitatea sa de stat suveran și independent, așa cum este stipulat în Constituția RM la alin.(1) art.1 Statul Republica Moldova. Iar izvorul legal al suveranității statului, după cum remarca marele savant constituționalist Constantin Stere, este poporul: „... această putere supremă a statului, adică suveranitatea statului, aparține poporului însuși, națiunii întregi care trăiește în stat, că izvorul legal al tuturor puterilor statului nu poate fi decât poporul” [2, p.89].

În totală corespundere cu doctrina constituțională și practica legiferării constituționale la nivel internațional Constituția RM prevede la alin.(1) art.2 Suveranitatea și puterea de stat că, suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

Așa dar, fiind în esența sa o manifestare a suveranității și independenței statului nostru, atât procesul luării, cât și cel al transpunerii în viață a celor mai importante decizii la nivelul politicii de stat presupun angajarea plenară a poporului în procesele respective în totală conformitate cu următoarele prevederi constituționale. Astfel, alin.(1) din art.75 Referendumul din Constituția RM prevede că, cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului, iar la alin.(2) din același articol este confirmată puterea juridică supremă a hotărârilor adoptate potrivit referendumului republican.

Respectivele prevederi își găsesc reglementarea realizării în normele din Codul electoral adoptat prin legea nr.325 din 08 decembrie 2022 [3] referitoare la referendumul republican, tipurile acestuia și problemele ce pot fi supuse unui asemenea referendum. Respectiv, conform prevederilor alin.(1) art.181 Referendumul republican din Codul electoral referendumul republican se desfășoară în scopul exercitării puterii poporului și participării lui nemijlocite la conducerea și administrarea treburilor de stat. Alin.(2) din art.182 Tipurile de referendum republican din același Cod stipulează că, referendumul constituțional sunt supuse propunerile privind revizuirea Constituției, iar norma de la lit. a) alin.(1) art.185 Problemele supuse referendumului constituțional reiterează că, referendumului republican pot fi supuse problemele privind revizuirea Constituției.

Pornind de la ideea că, obiectivul politic al aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană este cu certitudine la ziua de azi una din cele mai importante probleme ale societății și ale statului și în conformitate cu prevederile constituționale și legale invocate anterior la data de 20 octombrie 2024 în țara noastră, concomitent cu desfășurarea alegerilor Președintelui Republicii Moldova, a fost organizat un referendum republican constituțional, în cadrul

căruia cetățenii cu drept de vot au fost chemați să se pronunțe asupra problemei date. Pentru aprobare prin referendum s-a propus proiectul de Lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova prin completarea Preambulului Constituției cu două alineate noi prevederile cărora urmau să reconfirme identitatea europeană a poporului Republicii Moldova și să declare integrarea în Uniunea Europeană ca obiectiv strategic al țării. În proiect se mai prevedea introducerea unui nou Titlu în Constituție și anume Titlul V¹ Integrarea în Uniunea Europeană prin prevederile căruia urma să se stipuleze că, aderarea republicii Moldova la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, precum și actele de revizuire a acestora, va fi reglementată prin lege organică adoptată de Parlament.

Buletinul de vot conținea proiectul respectiv de Lege de revizuire a Constituției Republicii Moldova și finaliza cu întrebarea „Susțineți modificarea Constituției în vederea aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană?”, la care se propuneau două opțiuni de răspuns „Da” sau „Nu”. Conform Hotărârii Curții Constituționale din 31 octombrie 2024 Cu privire la confirmarea rezultatelor referendumului republican constituțional din 20 octombrie 2024 [4] au primit buletine de vot 1 532 264 de alegători (50,72 %), adică mai mult de 1/3 numărul alegătorilor înscriși în listele electorale, din care 749 719, adică majoritatea votanților au fost pentru opțiunea „Da” , iar 739 155 de participanți – pentru opțiunea „Nu”. În raport procentual cifrele respective pot fi exprimate ca 50,35% pentru opțiunea „Da” și 49,65% pentru opțiunea „Nu”.

Deși sunt general cunoscute, am găsit de cuviință să invocăm încă o dată cifrele ce ilustrează rezultatele referendumului republican constituțional care a avut loc la 20 octombrie 2024 din motivul că, acestea sunt o proiecție reală a societății noastre la ziua de azi, care, spre regret, trebuie să recunoaștem, este una extrem de dispersată și polarizată ca opțiune politică, inclusiv în ceea ce ține de obiectivul strategic al aderării Republicii Moldova la UE. Nu este exclus că, tocmai din aceste motive conjugate cu raționamente de ordin geopolitic amplificate de grave probleme de securitate regională, în țara noastră referendumul constituțional a fost organizat la începutul negocierilor de aderare la UE spre deosebire de unele state europene, în care asemenea referendumuri s-au desfășurat după finalizarea negocierilor.

Autorii unui material analitic referitor la practica organizării referendumurilor în țările primite în UE în ultimii 30 de ani relevă că, asemenea referendumuri au avut loc în Austria, Finlanda, Suedia, Malta, Slovenia (țara, în care participanții la referendum au fost întrebați și dacă susțin aderarea țării la NATO), Ungaria, Lituania, Slovacia, Polonia, Cehia, Estonia, Letonia și Croația.

Este importantă remarcarea faptului că, acolo unde s-au organizat asemenea consultări populare, „... referendumurile au avut loc după ce negocierea acordurilor de aderare se încheiase și era clar ce obține și la ce trebuie să renunțe acea țară odată cu devenirea membră a UE” [5]. Conform aceleași surse, în Finlanda cetățenii au fost întrebați dacă țara lor trebuie să devină membră a UE „în conformitate cu acordul de aderare negociat”.

În Macedonia de Nord referendumul de aderare la UE (și NATO) a avut loc cu mult înainte de startul negocierilor de aderare, pentru că țara a trebuit să aprobe la același referendum și schimbarea propriului nume pentru a putea începe negocierile.

În Cipru, Bulgaria și România referendumuri în problema aderării la UE nu s-au organizat [6].

Cât privește referendumul constituțional în problema aderării la UE organizat în Republica Moldova în sursa invocată se relevă că: „Cu o excepție explicabilă, R. Moldova ar fi prima unde referendumul are loc la începutul negocierilor de aderare” [7].

Astfel, constatăm că, spre deosebire de alte state europene, în care s-au organizat referendumuri în problema aderării la UE după finalizarea negocierilor de aderare și în care cetățenii au avut posibilitatea să consulte conținutul Acordului de aderare, alegătorii din Republica Moldova, participanți la referendumul constituțional desfășurat la 20 octombrie 2024 nu doar și-au exprimat adeziunea față de ideea aderării statului nostru la UE, ci și în mod implicit au încredințat prin votul lor guvernării țării să negocieze clauzele respectivelui Acord de aderare, care, de altfel, trebuie să menționăm, sunt tradiționale.

Mai mult ca atât, în textul proiectului de Lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova inclus în Buletinul de vot pentru Referendumul republican constituțional din 20 octombrie 2024 se propune, după cum am menționat, completarea textului Constituției cu un nou Titlu V¹ Integrarea în Uniunea Europeană, în conținutul căruia la alin.(1) art.140¹ Aderarea la tratatele constitutive și la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene a fost inclusă norma conform căreia, aderarea Republicii Moldova la Tratatul constitutive ale Uniunii Europene, precum și la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, se stabilește de Parlament prin lege organică [8].

Pentru comparație aducem conținutul alin.(1) din art.148 Integrarea în Uniunea Europeană inclus în Titlul VI Integrarea euroatlantică din Constituția României în urma aderării țării la UE: „(1) Aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, în scopul transferării unor atribuții către

instituțiile comunitare, precum și al exercitării în comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în aceste tratate, se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor” [9]. Remarcăm că, o procedură similară este prevăzută în Constituția României la art. 149 Aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord și pentru adoptarea deciziei de aderare la Tratatul Atlanticului de Nord [10].

Sesizăm o diferență clară în reglementarea constituțională a procedurii legislative de consacrare a aderării la tratatele constitutive ale Uniunii Europene în cele două state – Republica Moldova și România. În cazul țării noastre consacrarea legislativă a actului de aderare se va stabili de către Parlament prin lege organică, iar în cazul României aceasta se formalizează prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor.

La alin.(2) art.72 Categoriile de legi din Constituție sunt enumerate un șir întreg de domenii ce se reglementează prin lege organică, în rândul cărora nu figurează, din motive lesne de înțeles, domeniul aderării la tratatele constitutive și la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene. Prin urmare parlamentul va decide în problema respectivă în baza prevederilor stipulate în acest alineat la lit. r) „alte domenii pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice”. Amintim că, în conformitate cu prevederile alin.(1) art.74 Adoptarea legilor și a hotărârilor din Constituția RM legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi. Iar conform prevederilor art.143 Legea privind modificarea Constituției din Constituția RM legea privind modificarea Constituției se adoptă cu două treimi din deputați.

Și aici este cazul să menționăm încă un aspect important al semnificației votului cetățenilor care s-au pronunțat pentru modificarea Constituției în vederea aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană în cadrul referendumului constituțional desfășurat în țara noastră. Susținând modificarea Constituției RM în sensul completării Actului suprem cu prevederile Legii formulate în Buletinul de vot, cetățenii – adepți ai integrării europene au delegat tot odată Parlamentului dreptul de a stabili prin lege organică aderarea la tratatele constitutive și la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene. În favoarea constituționalității unei asemenea viitoare legi organice adoptate de parlament vine argumentul puterii juridice supreme a hotărârilor adoptate potrivit referendumului republican, consacrate constituțional, așa cum s-a menționat anterior.

În concluzie, în cadrul referendumului republican constituțional desfășurat în țara noastră în problema aderării la UE, în urma votului pozitiv al cetățenilor participanți la referendum, au fost luate decizii de fond și de procedură având forță juridică supremă ce rezidă în voința poporului exprimată în cadrul referendumului. În ferma noastră convingere, asupra oricăror alte decizii ce eventual ar contravine celor luate în cadrul referendumului va plana riscul neconstituționalității. Vom apela și cu această ocazie la opinia marelui nostru înaintaș Constantin Stere care susținea cu referință la constituție că: „...Sensul adevărat al acestui cuvânt e acea lege, care stipulează condițiile, în care o națiune, un popor înțelege să-și delege puterea, fiindcă veți vedea, că în dreptul nostru constituțional și, se poate spune, în dreptul constituțional în genere s-a impus concepția, că puterea supremă a statului, acel element caracteristic al statului în statele europene, aparține națiunii” [11].

Departa de noi gândul de a trece cu atenția peste faptul că, rezultatul pozitiv, cu care s-a soldat referendumul constituțional ce a avut loc în țara noastră, s-a exprimat totuși în cifre destul de modeste. Explicațiile aduse au fost multe și de divers ordin, argumentele invocate sunt plauzibile, nu le vom repeta. Important este să însușim lecția, pe care o considerăm, de semnificație istorică și să întreprindem tot ce ne stă în puteri pentru a ridica dezideratul aderării statului nostru la UE la nivelul unui general social, pe care să-l împărtășească cu timpul majoritatea absolută a membrilor societății noastre.

În sensul dat vom avea în vedere faptul că, rezultatele referendumului constituțional au conferit o legitimitate necesară deciziilor și strategiilor sociopolitice și economice promovate de autorități și direcționate spre aderare statului nostru la UE. În urma desfășurării referendumului s-a dovedit că, o parte a membrilor societății noastre, fie și exprimată printr-o majoritate la limită, împărtășesc dezideratul aderării statului nostru la UE și respectiv acordă încredere politicilor de promovare a acestei opțiuni majore.

Tocmai acești cetățeni sunt apti și, credem noi, dispuși să constituie un parteneriat civil strategic cu guvernarea pentru atingerea obiectivului constituțional proclamat în baza rezultatelor referendumului. Mai mult ca atât, este vorba despre un potențial uman extrem de valoros, care trebuie să fie consecvent antrenat în misiunea de conlucrarea a factorului politic cu societatea civilă – condiție indispensabilă funcționării eficiente a unui regim constituțional democrat.

De exemplu, cetățenii în cauză pot acorda un suport necesar autorităților în promovarea reformelor necesare pe calea integrării, dar care nu întotdeauna sunt univoc susținute de către toți membrii societății și chiar de unele

formațiuni politice. La fel, adepții politicii de aderare a statului nostru la UE urmează să fie activ implicați de către autorități în cele mai diverse proiecte și activități de promovare a valorilor europene – politice, economice, sociale, în procesul desfășurării cărora sunt aduse multiple argumente în favoarea integrării europene. Într-un sfârșit, dar nu în ultimul rând, susținătorii ideii aderării țării noastre la UE trebuie să devină sprijinul autorităților locale în promovarea obiectivelor europene în rândul cetățenilor rezervați în această privință și a celor indeciși în încercarea de a-i motiva la schimbarea opțiunii politice.

Trebuie să rămânem în continuare conștienți de complexitatea misiunii sociopolitice propuse, dar și de faptul că, asemenea obiective nu se realizează doar prin efortul guvernării. Să urmăim, deci, îndemnul savantului constituționalist și marelui cunoscător al realităților politice Constantin Stere care susținea că: „Toate barierele cad una după alta și se poate spune că criteriul progresului este tocmai în măsura, în care participă la viața publică a unei țări masa cetățenească” [12].

În final ne exprimăm convingerea că, organizarea referendumului republican constituțional în problema aderării țării noastre la UE a fost o decizie bine gândită, luată în baza unei analize profunde a tuturor circumstanțelor de ordin politic, economic, social, geopolitic și de securitate. A fost o hotărâre impetuos necesară, care răspunde în mare măsură ideii lui Constantin Stere că: „Principală calitate a unui om de stat este de a vedea clar situația reală a țării sale și prima lui datorie – de a pune direcția lui politică în acord cu această situație” [13].

Rezultatele referendumului urmează a fi valorificate și în procesul acesta este necesar să ne ghidăm de convingerea fermă a savantului constituționalist Constantin Stere, care îndemna: „De jos, numai de jos să așteptați renașterea...” [14].

• Referințe bibliografice:

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, a intrat în vigoare la 27 august 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 1994, nr 1.
2. STERE C. Introducere în studiul dreptului constituțional. Partea I. Iași: „Dacia” P. Iliescu & D. Grossu, 1903. 240 p.
3. Codul electoral // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.426-427 din 23.12.2022, art.770
4. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova din 31.10.2024 Cu privire la confirmarea rezultatelor referendumului constituțional republican din 20 octombrie 2024 // [citat 12.04.2025]. Disponibil: <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=866&l=ro//>
5. [citat 20.02.2025]. Disponibil: <https://moldova.europalibera.org/a/cand-si-de-ce-au-facut-tarile-candidate-referendumuri-de-aderare-la-ue/32751052.html> // accesat 20.02.2025
6. Ibidem
7. Ibidem
8. Hotărârea Parlamentului Privind desfășurarea referendumului republican constituțional nr.121 din 16.05.2024 // MO nr.216-218 din 21.05.24, art.323
9. Constituția României // [citat 20.02.2025]. Disponibil: <https://www.constitutia.ro/art-148-integrarea-in-uniunea-europeana.htm>
10. Constituția României // [citat 20.02.2025]. Disponibil: <https://www.constitutia.ro/art-149-aderarea-la-tratatul-atlanticului-de-nord.htm> //
11. STERE C. Curs de Drept Constituțional (Litografiat). 1910. Biblioteca Academiei de științe a României. 1132 p., p.274, 275
12. Ibidem, p. 828
13. STERE C. Non decet! În: Stere, Constantin publicistică / Text ales și stabilit, tabel cronologic, note și comentarii de Victor Durnea. – Iași: Editura Universității ”Al. I. Cuza”, 2010, 2 vol. Vol.1: 1893 – 1905. – 2010 - ISBN 978-973-703-624-7, 567 p., p. 265
14. STERE C. Din carnetul unui visător. Foileton social // Ibidem, p.198

NATIONAL INSTITUTIONS' ROLE IN ENSURING CONSTITUTIONAL VALUES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Natalia SCHUKINA,
Tiraspol Shevchenko University,
ORCID ID: 0000-0001-5858-4924,
e-mail: nataliashchukina@gmail.com

Andrei SMOCHINA,
Moldova State University,
ORCID: 0009-0007-1740-5070,
e-mail: studii_juridice@yahoo.com

Abstract: *The paper studies the role and significance of such national institutions as the president, parliament, government and judiciary in strengthening constitutionalism and observing the values of the rule of law in the context of Moldova's European integration. The role of these legal institutions in ensuring constitutional values is considered, since they are the main mechanisms for the implementation and protection of the fundamental principles of the Constitution of the Republic of Moldova. The relationship between constitutional norms and provisions of acts of international and European law is in the focus of research in comparison with constitutional principles and constitutional values. Constitutional values are considered from the point of view of their universality, connection with universal values, as well as in connection with the manifestation and consolidation in the norms of legislation. Attention is drawn to the relationship between constitutional values and constitutional principles, their significance taking into account the changes in the current legislation of the Republic of Moldova in the process of European integration.*

Keywords: *constitutional values, European integration, rule of law, national institutions.*

• Introduction

The European integration process for the Republic of Moldova demands profound transformations across legal, political, and socio-economic domains. National institutions – the president, parliament, government, and judiciary – are pivotal in upholding constitutional values such as the rule of law, democracy, separation of powers, and human rights protection. The Constitution of Republic of Moldova, adopted on July 29, 1994, enshrines these foundational principles (Articles 1, 6, 8, 16–54), [1] aligning with the Copenhagen Criteria for European Union membership [2]. Expressing its legal position on the constitutionality of the signed Association Agreement between the Republic of Moldova and the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, [3] the Constitutional Court of the Republic of Moldova noted that “...by adopting the Declaration of Independence – the foundational document of the Republic of Moldova – the country expressed its intention to develop political, economic, cultural, and other forms of cooperation with European states and the international community.” [4]

Since then, over a period of more than ten years, significant changes have occurred in fundamental approaches both in the process of lawmaking and law enforcement, including the interpretation of legal acts taking into account the course of the Republic of Moldova towards European integration. In the constitutional and legal doctrine, national institutions are considered as fundamental entities that ensure the implementation and protection of constitutional values. Since their activities are aimed at the introduction and practical implementation of the principles and norms of the Constitution, which involves the protection of individual rights and freedoms, the formation of an effective mechanism of public administration, as well as ensuring the rule of law and legality in the state. National institutions of the Republic of Moldova, as in any legal and democratic state, are obliged to promote institutional balance between the branches of government, guarantee the protection of human rights and strict compliance with constitutional provisions. Since we are talking about various forms of participation of national institutions in the implementation of constitutional values in the process of performing their functions, today the issue of taking into account and following the main principles and provisions aimed at European integration is relevant. First of all, we are talking about legal norms – EU law, as well as principles and doctrinal provisions aimed at European integration.

The analysis of the legal framework for the activities of public authorities allows us to talk about ensuring constitutional values in the Republic of Moldova through a comprehensive system of legal and institutional mechanisms. They include both internal means of constitutional control and law enforcement, and instruments of international legal interaction. In particular, an important role is played by the procedures of parliamentary and judicial control over compliance with constitutional norms, mechanisms of legal responsibility of public authorities, as well as institutionalized forms of participation in international legal systems, such as the European Convention on Human Rights. Interaction with international organizations and fulfillment of international obligations contribute not only to the harmonization of national legislation with international standards, but also to strengthening the rule of law, legal certainty and protection of human rights. Since the 2014 Association Agreement and the granting of candidate status to Moldova in 2022 [5] entailed active actions in various areas of activity of national institutions, the impact of the European integration on these processes is of practical interest.

• **Materials and methods**

Based on the complexity of the conducted legal analysis, the research used methods of both general scientific and specific legal methods suitable for constitutional and comparative legal analysis. The main methodological approach is the comparative legal method, which was used to study the functioning of national institutions in the Republic of Moldova in comparison with the experience of the Member States of the European Union. This allowed us to identify some similarities and features in the institutional framework, legal instruments and practices aimed at supporting constitutional values. At the same time, it is noted that when analyzing issues of European integration, first of all, the values directly enshrined in EU acts were analyzed, in particular, in the Copenhagen criteria we have indicated, as well as EU legal acts with which the legislation of the Republic of Moldova is brought into line. In addition, the study uses a systemic method to analyze the interaction of the various branches of power – legislative, executive and judicial – within the constitutional order of Moldova. The formal-legal method is used to interpret national constitutional provisions, legislative acts and international legal instruments binding on the Republic of Moldova, with particular attention to the jurisprudence of the Constitutional Court and the relevant case law of the European Court of Human Rights. The work also analyzes sources that

provide an empirical basis for assessing the effectiveness of national mechanisms for promoting and ensuring constitutional values in the context of Moldova's European integration.

In our opinion, it is also of practical interest and importance to compare the concepts of „constitutional values” and „constitutional principles”, which is carried out to determine their mutual influence on each other. In this case, special attention is paid to the content of the concept under consideration, as a number of authors note, their source is:

- 1) constitutional norms (normative source),
 - 2) decisions of constitutional review bodies (normative-doctrinal source)
 - 3) constitutional-legal doctrine (doctrinal source) as a special legal form.
- [6, p. 23]

• Results and discussions

In the science of constitutional law and in the constitutional-legal doctrine there is no unified opinion regarding the concept of „constitutional values”. A number of authors approach the understanding of these concepts from the point of view of their practical application, for example, emphasizing the importance for judicial bodies. It is noted that there is a discussion regarding concerns related to the potential abuse of judges in the process of interpretation and, accordingly, the application of principles and values enshrined in the norms of state constitutions, and the resulting impact on the legitimacy of the judicial function. [7, p. 23]

Worthy of attention, however, is not the indisputable position of understanding the PD constitutional values in the context of public law. Moreover, the author defines the “constitutional values” as “the basic ideas and interests which structure relations between the individual and the state, and the obligations to which they give rise, which underlie the common law and to which it gives recognition in more or less articulated forms.” [8, p. 135]

The attitude to constitutional values as a supranational phenomenon can be traced in the reasoning of the Japanese constitutional scholar. Prof. Hiroshi Nishihara speaks of the need to establish constitutional values at the global level. At the same time, he notes the need for a comprehensive approach to their observance at the national level. At the same time, he emphasizes the possibility of realizing individual rights, such as freedom and equality, as well as the procedural principle of democracy only on the basis of these constitutional values [9].

It is probably this approach that allows us to establish the basis for the application of general provisions of legislation and law, including the norms of international acts, as well as, in relation to the process of European integration of the Republic of Moldova, the norms of the European law, in national legislation, including the constitution.

The orientation of the Republic of Moldova towards the European democratic value space is a defining element of the constitutional identity of the Republic of Moldova, based on fundamental constitutional values, unanimously recognized and protected, such as democracy, the rule of law, respect for fundamental human rights and freedoms [4; 10, p. 32].

The principal forms of expression and consolidation of constitutional values are manifested through constitutional norms, the jurisprudence of the Constitutional Court, and the body of constitutional-legal doctrine. As a normative foundation, constitutional provisions establish the fundamental principles of the legal order. The interpretative activity of the Constitutional Court, serving as a normative-doctrinal source, plays a pivotal role in clarifying the scope and content of these values within the constitutional framework. Complementing these are the positions developed in constitutional-legal doctrine, which, as a doctrinal source, contribute to the theoretical and methodological substantiation of constitutional principles and their application. These constitutional values are intrinsically connected to the protection and promotion of fundamental human rights, serving as safeguards against arbitrary actions by the state, ensuring equality before the law, and facilitating the effective participation of citizens in public governance.

The main mechanism that ensures constitutional values is the Constitution of the Republic of Moldova [1]. It serves as the supreme law of the country and determines the structure of the state, the rights and freedoms of citizens, as well as the basic principles of the functioning of state bodies. The role of the constitution is manifested, first of all, in the normative consolidation at the level of the basic law of the state of the most important values, such as human rights, democratic principles, the rule of law, the independence of the judiciary, social justice, and serves as the basis for all legislative, executive and judicial acts. In addition, an important manifestation of democratic principles and ensuring the possibility of realizing human rights is the direct effect of the norms of the Constitution. The right to refer to constitutional norms when seeking protection of violated rights in courts and other authorities to protect their rights, which strengthens the rule of law and law and order.

The judiciary, and particularly the Constitutional Court, plays a fundamental role in ensuring the observance and protection of constitutional values in the Republic of Moldova. Among the primary mechanisms are: The Constitutional Court, as the supreme guarantor of constitutional supremacy, legality, and the separation of powers, performs a central function in the constitutional system of the state. Pursuant to Article 134 of the Constitution of the Republic of Moldova [1], the Court exercises constitutional review of legislative and normative acts, ensuring their compliance with the Constitution. It is vested with the authority to invalidate legal provisions that contravene constitutional norms, thereby upholding the rule of law and safeguarding fundamental rights and freedoms.

The independence of judges, enshrined in Article 116 (1) of the Constitution [1], is an essential guarantee of judicial impartiality and integrity. Judicial independence ensures that decisions are rendered free from any external influence or interference, particularly from other branches of power, thereby reinforcing the principle of separation of powers and legal certainty. As professor G. Costachi and academician I. Guceac note, speaking about the functions of the judicial system, “The requirements of the principles of the rule of law, enshrined in the text of the constitutions, are aimed at achieving basic social values, including by ensuring the supremacy of the Constitution, synchronizing the legal system with its normative content.” [11, p. 78]

The Constitutional Court plays an important role in safeguarding constitutional values in the Republic of Moldova. It exercises constitutional review by assessing the conformity of normative acts with the Constitution and annulling those found to be in contradiction with it. Between 2020 and 2023, the Court made reference to European law in more than 24 orders, thereby establishing important legal precedents that reinforce the country’s commitment to aligning with European standards. In the broader context of Moldova’s European integration, the Court’s jurisprudence reflects an increasing reliance on EU principles and human rights standards, signaling the state’s dedication to embedding European constitutional values within its domestic legal framework.

The analysis of the positions of the European Court and their consideration when considering applications to the Constitutional Court of Moldova is an important mechanism for harmonization with the legislation of the EU countries. Moreover, it is not so much the harmonization of the legal norms themselves that should be taken into account, but the study of approaches to the adoption of relevant resolutions. It is in these cases that we are talking about general legal and constitutional values as the basis for decision-making.

As noted in Judgment on the approval of the Report on the exercise of constitutional jurisdiction in 2024 [12], the main function of the Constitutional Court is to uphold the values of the rule of law, including upholding the supremacy of the Constitution, promoting the separation of powers in the state, and ensuring mutual accountability between citizens and the state. These vital functions are carried out through the means provided by the Constitution.

Speaking about parliament as the highest representative body, academician I. Guceac notes the „nationwide representative character of this body”, which means, firstly, that it is parliament, in contrast to the executive and judicial authorities, that is the direct representative and expression of the interests and will of the people, their sovereignty; and, secondly, that parliament, in contrast to other (regional, local) representative authorities, represents and expresses the interests and will of not a part, but the entire population of the country [13, p. 12].

Considering the parliament as the highest representative body of the state, it should be noted that its role in the direct provision of constitutional values is manifested, through the creation of a legal framework for the protection of the rights and freedoms of the individual, legal certainty and justice. Thus, universal human values, which are specified and manifested in constitutional and general legal values, are reflected in the compliance of the norms of the laws of the Constitution of the Republic of Moldova, as well as international acts, which the state has undertaken obligations to comply with. In this regard, it is necessary to note the statement of Professor G. Avornik, who emphasizes: “the organic unity between the guaranteed fundamental right and the ensured constitutional fundamental right represents the dialectical and effective unity of the realization of fundamental rights with supreme values and a total condition for the efficiency of the rule of law and democracy”. [14, p. 10]

The executive power, consisting of the Government and the President of the Republic of Moldova, plays a fundamental role in the implementation of constitutional provisions and ensuring the execution of laws adopted by the Parliament. The President’s appeals to the Constitutional Court are essentially aimed at the practical application of the mechanism of constitutional oversight and maintaining the protection of fundamental rights.

The National Action Plan for the Accession of the Republic of Moldova to the European Union for 2024-2027, [15] which was adopted in October 2023, serves as a framework document and defines the main areas of activity of government bodies and the state as a whole in this area. Nevertheless, the potential of the executive power to promote constitutional values has prospects for further implementation.

In the context of the implementation of European standards, the adoption of national programs, there is every reason for the executive authorities to be guided by their powers taking into account and on the basis of constitutional values. For the Government, these are issues in the practical implementation of judicial reform, including the verification of judges and prosecutors, ensuring judicial independence and promoting sustainable anti-corruption mechanisms.

For example, a number of persistent issues where human rights are violated and not respected, accompanied by a document on the 2024 Report of the Republic of Moldova submitted to the Directorate-General for Neighborhood and Enlargement Negotiations. [16] Normative gaps persist in some sectoral areas, including on ill treatment, procedural rights and the fight against discrimination. In 2023, 261 discrimination complaints were lodged with the Equality Council of discrimination on the grounds of language, sexual orientation, gender, ethnic origin and disability (mostly related to disability pensions). The Report pays attention to the issues of human rights in general and their provision. Therefore, the issues of constitutional values in this case are of interest from the point of view of the content of policies applied in the social, political and economic spheres.

• **Conclusions**

In the Preamble to the Constitution of the Republic of Moldova, integration into the European Union is named as a strategic goal of the state. At the same time, the above-mentioned highest values - the rule of law, civil peace, democracy, human dignity, human rights and freedoms, free development of the human personality, justice and political pluralism fully correspond to those named in the Copenhagen criteria for membership in the EU. The Preamble also confirms commitment to universal human values, the desire to live in peace and harmony with all peoples of the world in accordance with the generally recognized principles and norms of international law. This formulation shows the interdependence of values, as stated in the norm - universal, and the generally recognized principles and norms of international law. In this case, on the one hand, there is confirmation of the universalization of constitutional values. On the other hand, the possibility, guided by the direct action of the Constitution, to apply the relevant provisions as directions for action and development of legislation, and at the same time to develop the specified provisions in the implementation of their functions by national institutions. We, when considering constitutional values in connection with the regulation of labor relations,

noted the importance of this category in relevance to branch legal regulation, it was noted: "... the legal category "value" should be considered taking into account the applied methods of legal regulation of public relations within the framework of industry regulation, mainly distinguishing between imperative and dispositive methods, i.e. without absolutizing constitutional values." [17, p.112] The need for effective mechanisms „... for the establishment of civilized relations in the context of building a legal state, the formation and development of civil society, based on optimal legal regulation, highly secured law, due law-abiding people with an appropriate legal culture"[18, p. 85] can be realized, in our opinion, including through understanding and introducing constitutional values into the process of law-making precisely in the process of public authorities releasing their powers.

Safeguarding and strengthening constitutional values in the context of European integration requires a comprehensive approach that includes the creation of an effective mechanism for monitoring the implementation of European standards, the enhancement of professional dialogue among all branches of government, and the active involvement of civil society in the integration process. Comparative experience demonstrates that only such an integrated strategy – combining institutional reforms, a shift in legal culture, and the strengthening of mechanisms for public oversight – can lead to a genuine, rather than merely formal, harmonization of Moldova's legal system with European standards.

In conclusion, it should be noted that the conducted legal analysis emphasizes the key role of national institutions, such as the President, the Parliament, the Government and the judiciary, in maintaining constitutionalism and ensuring respect for the rule of law within the framework of Moldova's European integration. These institutions serve as key mechanisms for the implementation and protection of the fundamental principles enshrined in the Constitution of the Republic of Moldova.

The alignment of constitutional norms with international and European legal provisions, as well as the need for coordinated interaction between national legal institutions and European standards, are the basis of integration processes. This interaction is essential for strengthening constitutional values and ensuring their practical application.

Constitutional values are affirmed as universal and deeply interrelated with broader human values, and their enshrinement in national legislation is of crucial importance. Particular attention should be paid to the evolving relationship between constitutional principles and values in the light of the ongoing legislative reforms prompted by the European integration agenda. Ultimately,

the conducted research and analysis show that strengthening constitutional values in Moldova requires a balanced and systemic approach that combines legal compliance with institutional development and respect for democratic principles.

• References:

1. *Constitution of the Republic of Moldova*. Adopted on July 29, 1994. With amendments and additions as of October 20, 2024. Republished. [Accessed on 28.05.2025]. Available at: https://presedinte.md/app/webroot/Constitutia_RM/Constitutia_2024_ru.pdf
2. *Accession criteria (Copenhagen criteria) established by the Copenhagen European Council in 1993 and strengthened by the Madrid European Council in 1995*. [Accessed on 28.05.2025]. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:accession_criteria_copenhagen
3. *Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States and the Republic of Moldova*. OJ L 260, 30.8.2014, p. 4–738 Document 22014A0830(01) . [Accessed on 28.05.2025]. Available at: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2014/492/oj
4. *Decision No. 24 of 09.10.2014 of the Constitutional Court of the Republic of Moldova on the control of the constitutionality of the Association Agreement between the Republic of Moldova, on the one hand, and the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, and of Law No. 112 of 2 July 2014 on the ratification of the Association Agreement* . In: Official Gazette of the Republic of Moldova, No. 333-338 of 07.11.2014, § 121, 122, 163, 164. [Accessed on 28.05.2025]. Available at: <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=511>
5. *European Council meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions*. Brussels, 24 June 2022. EUCO 24/22. [Accessed on 28.05.2025]. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>
6. Burla V.M. *Commonwealth of Independent States. Constitutional axiology and constitutional values*. Monograph. Moscow: Prospect, 2024, 96 p. ISBN: 978-9975-87-889-0
7. Jacobsohn G. J. ,*Constitutional Values and Principles*’, in Michel Rosenfeld, and András Sajó (eds). In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (2012; Oxford Academic, 21 Nov. 2012), [Accessed on 28.05.2025]. Available at: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0038>

8. Sales P. *Constitutional Values in The Common Law of Obligations*. In: *The Cambridge Law Journal*. 2024;83(1): pp. 132-157. doi:10.1017/S0008197324000011 [Accessed on 28.05.2025]. Available at: <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-law-journal/article/abs/constitutional-values-in-the-common-law-of-obligations/10695D32CEDAA3E2EEC391C212AF3925>
9. Hiroshi Nishihara. *The Significance Of Constitutional Values* . Waseda University (Tokyo/JAPAN). 2001, [Accessed on 28.05.2025]. Available at: https://journals.co.za/doi/pdf/10.10520/AJA17273781_181
10. Țurcan S. *The Constitutional Values of the Republic of Moldova in Relation to the Values of the European Union*. In: Local legal science through the prism of European values and traditions, December 10, 2013 - November 14, 2014, Chisinau. Chisinau, Republic of Moldova: ULIM Publishing House, 2015, pp. 25-32. ISBN 978-9975-3058-2-2.
11. Guceac, I. Costachi, Gh. *Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2003, p. 75-342. 9975-78- 229-9
12. *The Constitutional Court of the Republic of Moldova. The Report on the exercise of constitutional jurisdiction in 2024*. Approved by the Constitutional Court Judgment No. 1 of 16 January 2025. [Accessed on 28.05.2025]. Available at: https://www.constcourt.md/public/files/file/raport_anual/h1_2025_raport_anual_en.pdf
13. Guceac I. *The key role of parliament in eradication of poverty at the present stage*. In: *International scientific journal "Law and Politology"*, № 19, 2012, p. 6-13.
14. Avornic Gh., Ternovski A. *Ensuring fundamental rights guaranteed constitutionally. doctrinal-normative*. In: *Supremația Dreptului Revistă Științifică Internațională* Nr. 1, anul 8 (2023)pp. 10-17 [Accessed on 28.05.2025]. Available at: https://uspee.md/wp-content/uploads/2023/12/SD-nr.-1_2023.pdf
15. *Resolution No. 829 Of 27-10-2023 Government of the Republic of Moldova on approval of the National Action Plan for the accession of the Republic of Moldova to the European Union for 2024-2027*. Published: 10-11-2023 in Monitorul Oficial No. 422-425 article No. 1020 [Accessed on 28.05.2025]. Available at: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141820&lang=ru
16. *Commission staff working document. Republic of Moldova 2024 Report*. Accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. 2024 Communication on EU Enlargement Policy. Brussels, 30.10.2024 SWD(2024) 698 final. 98 p. [Accessed on 28.05.2025]. Available at: <https://www.eecas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/Moldova%20Report%202024.pdf>.

17. Sciuchina N. Constitutional values and legal regulation of labor relations. In: *Revista Națională de Drept*, 2023, nr. 2(250), pp. 110-119. ISSN 1811-0770. DOI: [https://doi.org/10.52388/1811-0770.2023.2\(250\).12](https://doi.org/10.52388/1811-0770.2023.2(250).12)
18. Smochina A. *Problems of formation and application of law in the Republic of Moldova*. In: *Collection of articles of the national scientific and practical conference "Innovative development of law-making and law enforcement practice in the Republic of Moldova: problems, achievements and prospects"*, February 16, 2022 / compiled by: Mironova S. A., Konstantinova I. A.; editor-in-chief: Sult G. G. – Comrat: Scientific Research Center of Gagauzia, 2022. – 152 p ISBN 978-9975-83-199-4.

CARACTERUL NORMATIV AL RELAȚIILOR DINTRE INDIVID ȘI STAT – NOȚIUNE, PARTICULARITĂȚI ȘI MECANISM DE REALIZARE

THE NORMATIVE NATURE OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE INDIVIDUAL AND THE STATE: CONCEPT AND PARTICULARITIES⁸

Ianuș ERHAN, doctor în drept,
Institutul de Cercetare și Inovare al Universității
de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0003-4110-8133,
e-mail: e-mail: ianuserhan@yahoo.com

***Abstract.** Throughout human history, there have always been certain norms of conduct in society, which regulated the behavior of individuals in multiple situations. The set of norms has evolved over time, depending on either political regimes and ideologies, conflicts and wars or revolutions, thus forming laws. It is known that laws guarantee public order and security in society as long as they are respected by citizens.*

Today, changes are happening at an astonishing speed, and states and decision-makers are often taken by surprise, lacking adequate and proportionate solutions, responses and reactions. Including, the rule of law, as well as the current system of the mechanism for guaranteeing and ensuring human rights, require adaptations and transformations that would respond to the challenges and crises that are taking place or may take place in the future.

It is considered that the state that best ensures and guarantees human rights and freedoms is the rule of law, which pursues a liberal-democratic policy. At the same time, at the global level, human rights and freedoms, the rule of law, and the democratic system are under enormous pressure, in the context of various crises and challenges, but also against the background of those profound transformations that human civilization is going through, including those related to the development of information technologies and artificial intelligence.

***Keywords:** rule of law, human rights and freedoms, democracy, challenges and crises.*

⁸ Comunicare elaborată în baza Proiectului Instituțional „Consolidarea mecanismelor socio-economice și juridice de asigurare a bunăstării și securității cetățenilor (CONSEJ)” în cadrul Laboratorului de Cercetare Științifică „Drept Public Comparat și e-Guvernare”, Facultatea de Drept, Universitatea de Stat din Moldova.

• Introducere

Astăzi statul în varianta sa democratică este o entitate instituționalizată, iar omul privit în mod individual, cât și colectiv nu se vede și, nici măcar, nu analizează posibilitatea de a trăi în afara acestuia.

De-a lungul evoluției istorice, organizarea politică a societății îndeosebi prin principala sa instituție – statul – s-a realizat tot mai mult pe baza perfectării structurilor statale în raport cu cetățenii și a unor legi riguroase, care stabileau atât drepturile și libertățile cetățenilor, cât și obligațiile organelor de stat de a acționa în spiritul legii. Însăși denumirea de stat de drept indică faptul că statul își exercită puterea sa politică pe baza legilor, folosind forța argumentului și nu argumentul forței [1, p.18].

Rostul statului este de garanta și asigura drepturile oamenilor, iar autoritățile statului trebuie să le asigure prin legislație și instituții responsabile. La fel, responsabilitatea statului pentru dezvoltarea unei economii inovatoare, asigurarea bunăstării și securității cetățenilor este una vitală. Cetățenii au anumite așteptări de la stat, fiind mulțumiți sau nemulțumiți de politicile duse de acesta, iar, în dependență de ceea ce statul „oferă sau le poate oferi” se simt obligați, în dependență de valorile și idealurile pe care le au, de a răspunde statului cu aceeași monedă.

Activitatea umană este supusă, într-un mod sau altul, normării, în sensul că ea nu se poate desfășura neorganizat, în afara unei anumite ordini sociale, în afara unor cerințe pe care societatea le înaintează tuturor autorităților publice, persoanelor oficiale, organizațiilor, întreprinderilor, instituțiilor, cetățenilor etc. [2, p.60].

Conceptul de drepturi și libertăți fundamentale ale omului este rezultatul evoluției în plan filosofic și juridic a gândirii oamenilor organizați în societate [3, p.97].

Respectiv, din perspectivă juridică, persoana se caracterizează printr-o serie de drepturi și îndatoriri prevăzute de lege. Fiecare om are propriile sale valori, în funcție de nivelul de educație și cultură, care acționează asupra structurii psihice, de unde și relativitatea acestora [4, p.29].

De-a lungul istoriei omenirii, mereu au existat anumite norme de conduită în societate, care reglementau comportamentul indivizilor în multiple situații. Ansamblul de norme a evoluat în timp, în dependență fie de regimuri politice și ideologii, conflicte și războaie sau revoluții, formând astfel legi. Este cunoscut faptul că legile garantează ordinea și securitatea publică într-o societate atât timp cât sunt respectate de către cetățeni.

Astăzi, schimbările se întâmplă cu o viteză uluitoare, iar statele și decidenții de multe ori sunt luați prin surprindere, neavând soluții, răspunsuri și reacții adecvate și pe măsură. Inclusiv, statul de drept, cât și sistemul actual al mecanismului de garantare și asigurare a drepturilor omului necesită adaptări și transformări care ar răspunde la provocările și crizele ce au loc sau pot avea loc în viitor.

• Materiale Și Metode

La realizarea studiului dat au fost utilizate mai multe metode științifice, și anume: **metoda sistemică** prin intermediul căreia sunt descrise și analizate conceptele de stat, stat de drept, sistem democratic, drepturile și libertățile omului; **metoda empirică** a fost aplicată pentru a observa și deduce principalele trăsături caracteristice ale conceptelor de ordine socială, stat de drept, democrație etc.; **metoda comparativă** a fost folosită pentru a determina caracteristicile distincte, dar și asemănările dintre conceptele analizate; **metoda logică** include abordarea argumentelor și propunerilor înaintate prin anumite demonstrații temeinice și consecvente cu accent pe aspectele de aplicabilitate a mecanismelor și particularităților distincte de interacțiune dintre individ și stat.

• Rezultate și discuții

Renumitul politolog Buzan B. plasează în prim plan individul, atunci când vorbește despre conceptul de securitate, deoarece oamenii reprezintă, într-un anumit sens, unitatea de bază ireductibilă căreia i se poate aplica [5, p.18].

De nimic nu se teme omul mai mult decât de contactul cu necunoscutul. Vrem să vedem cine întinde mâna să ne prindă, vrem să-l recunoaștem sau cel puțin să putem să-l integrăm într-un context. Toate obstacolele și distanțările pe care oamenii și le-au creat sunt dictate de această frică de contact. Ne în-cuiem în case în care nimeni nu are voie să între; numai în interiorul lor ne simțim măcar pe jumătate în siguranță [6, p.3].

Autorul Stănescu V. vorbind despre natura umană este de părerea că „reprezintă un set de predispoziții comportamentale înnăscute ce caracterizează specia umană și, în sens mai restrâns, acele predispoziții care influențează comportamentul social” [4, p.41]. În continuarea ideii date, determină „Viața socială implică mai multe dimensiuni ale aceleiași realități sociale: politică, economică, juridică, culturală, etică, etc.” [4, p.81].

Este recunoscut unanim faptul că statul de drept și societatea civilă sunt de neconceput în afara democrației, aceasta fiind o condiție inerentă formării, consolidării și manifestării practice a acestora [7, p.57].

Cu toate problemele, criticile, crizele și provocările care se întâmplă la nivel mondial, Predescu O. este de părerea, la care ne alăturăm că „democrația continuă să fie singura formă legitimă de organizare și de conducere a societății în lumea contemporană, cu o mențiune specială pentru democrația liberală” [8, p.106-107].

Churchill W. cu ceva timp în urmă a spus despre „Democrație” – este un sistem politic prost, însă cel mai bun dintre cele pe care omenirea le-a inventat până acum” [9].

Cea mai succintă, dar și cea mai amplă definiție constituțională a democrației, o întâlnim în Constituția Republicii Franceze care, în art. 2 proclamă: „guvernarea poporului, prin popor și pentru popor” [2, p.65].

Astfel, democrația reprezintă o formă de conducere a societății, bazat pe principiul suveranității naționale, ceea ce presupune că puterea supremă aparține poporului acestui stat, care este realizată direct sau prin reprezentanții desemnați [10, p.77-78].

În viața cotidiană, democrația reprezintă un sistem de instituții relații, prin care membrii societății acționează fie direct, ca autoritate elaboratoare a deciziilor cu caracter obligatoriu, fie prin intermediul unor reprezentanți, care elaborează aceste decizii în numele celor care i-au ales [11, p.122-124].

Modelul clasic al statului democratic, cu o democrație constituțională modernă se caracterizează prin: o constituție, de obicei în formă scrisă, care stabilește cadrul instituțional pentru democrație; drepturile omului sunt menționate în constituție și garantate prin instituții și mecanisme stabilite; cetățenii se bucură de drepturile omului care le oferă acces la o varietate de moduri de a participa la viața publică; existența pluralismului și competiția intereselor și obiectivelor politice.

La rândul său, după părerea profesorului Costachi Gh. „O democrație autentică depinde de sprijinul cetățenilor. Participarea acestora la viața politică și cooperarea lor cu instituțiile politice constituie un factor determinant pentru buna funcționare a instituțiilor democratice” [7, p.57].

Diferitele crize care intervin – economice, financiare, sanitare, sau conflictele interne ori internaționale – produc desigur consecințe grave, adesea diferite de la țară la țară, în ce privește respectarea drepturilor omului în lume [12, p.33].

Precizăm de la început că nu avem în vedere societăți egalitariste, în care toate drepturile omului să fie asigurate în mod egal tuturor persoanelor care locuiesc pe un anumit teritoriu, deoarece efortul individual al oamenilor este diferit și meritul trebuie recompensat; avem în vedere asigurarea de către fiecare societate a unui nivel de viață decent pentru toate persoanele fără nici o discriminare, incluzând accesul la sănătate, la educație, la hrană, locuință corespunzătoare și desigur participarea la viața publică. Este evident că în marea majoritate a statelor lumii aceste drepturi nu sunt asigurate pentru toate persoanele și există în continuare inegalități și discriminări care decurg din politici economice și sociale inadecvate, dar pentru numeroase state și din lipsa resurselor necesare [12, p.4].

Se consideră că, statul care cel mai bine asigură și garantează drepturile și libertățile omului este statul de drept, care a duce o politică liberal-democrată.

Însă, autorul Predescu O. ridică întrebarea care astăzi tot mai des este pusă în discuție „Va reuși triada de tip liberal-democrație, stat de drept și drepturile omului, cu ajustările de rigoare impuse de noile realități ale secolului XXI-lea de natură tehnologică, economică, culturală – în diversitatea ei, juridică și politică să surmonteze declinul actual și să influențeze în continuare societatea omenească, cel puțin până la orizontul anului 2050?” [3, p.23].

În acest sens, criza globală a democrației este un fenomen pe care profesorul Larry Diamond de la Universitatea Stanford îl numește „recesiunea democratică”. Pe toate continentele, democrațiile sunt în scădere în timp ce sistemele nedemocratice (dictaturi, sisteme teocratice, autocratice, oligarhice, n.n.) sunt în creștere, reprezentând în prezent 70% din populația lumii, adică afectând 5,4 miliarde de oameni. Mai mult, lumea democratică, trecând rapid de la o criză la alta, pare a fi blocată în propriul proiect, politica în secolul XXI fiind definită până acum printr-o îndepărtare globală de la liberalism, oricare ar fi aceasta [8, p.34-35].

Ce ține de statul de drept „a apărut ca o replică la abuzul de putere al statului absolutist și societatea ierarhizată cu privilegiile feudale, în urma revoluțiilor burgheze, democratice, care au așezat la temeliile puterii declarațiile drepturilor și libertăților omului” [13, p.18].

Statul de drept în forma lui clasică îl întâlnim începând cu epoca modernă, când s-au impus o serie de principii în viața socială, care asigurau funcționalitatea ca atare. Însăși denumirea de stat de drept a fost sugerată de către Montesquieu în lucrarea „Despre spiritul legilor”, în care formulează cerința rămasă celebră: „Nimeni să nu fie constrâns să facă lucrurile pe care legea nu-l obligă și să nu le facă pe cele pe care legea i le îngăduie”. Tot din

perioada respectivă statul începe să se legitimeze prin societatea civilă și nu prin emanația divină. În concepția nouă, superioară, statul apărea, după cum se exprima J.J. Rousseau, ca „un contract între cetățeni și autoritatea politică” [1, p.18].

Pornind de la faptul că există o înclinație naturală a omului care deține puterea de a abuza de ea, marele scriitor, jurist și filosof iluminist francez a formulat principiul potrivit căruia puterea trebuie stăvilită tot de putere. Astfel, arată Montesquieu „separația puterilor reprezintă singurul mijloc prin care se poate asigura respectul legilor într-un stat în care este posibilă existența unui guvern legal” [3, p.34].

Un element fundamental al democrației este libertatea, iar filosofii au propus mai multe definiții ale libertății. Însă, așa cum a recunoscut Locke, la un nivel fundamental, libertatea înseamnă că oamenii nu sunt supuși violenței, intimidării sau altor acte înjositoare. Ei trebuie să poată face alegeri libere cu privire la viața lor și să aibă mijloacele necesare pentru a le aduce la îndeplinire fără a fi amenințați cu pedepse absurde sau cu sancțiuni sociale draconice [14, p.9].

Prin urmare, pentru a exista un stat de drept nu este suficient să se instituie un mecanism juridic care să garanteze respectarea riguroasă a legii, ci este totodată necesar ca acestei legi să i se dea un anumit conținut, inspirat de ideea promovării drepturilor și libertăților umane în cel mai autentic spirit liberal și al unui larg democratism [1, p.21].

Oamenii luptă de secole pentru libertate. S-au publicat ne numărate documente, s-au ținut discursuri, s-au adoptat constituții, au avut loc revoluții și s-au purtat războaie – toate, în numele unei forme de libertate. Retorica libertății ascunde însă o realitate mai ambiguă. Marele filosof și psihanalist Erich Fromm, care a fugit din Germania în anii 1930, scria, în „Frica de libertate” (1942), că: „libertatea poate aduce o angoasă, o izolare și o nesiguranță de nesuportat. În țara sa natală, milioane de oameni „erau tot atât de dornici să renunțe la libertate pe cât de dornici fuseseră părinții lor să lupte pentru ea” [15, p.187].

Deosebirea principală pe care o vede Arendt H. dintre munca sclavului și munca liberă, modernă, nu vine din faptul că muncitorul se bucură de libertate personală – libertatea de mișcare, libertatea de a desfășura activități economice și inviolabilitatea persoanei –, ci din faptul că a fost acceptat în domeniul politic și că s-a emancipat pe deplin ca cetățean [16, p.271].

Pe de altă parte, libertatea ființei este rezultatul voinței acesteia și are la bază rațiuni și motive alese de ea, independent de orice constrângere exterioară [17, p.13].

Renumiții cercetătorii Durant W. și A. sunt de părerea că libertate trebuie să aibă anumite limite, formulând următoarea idee: „De vreme ce oamenii iubesc libertatea, iar libertatea indivizilor în societate necesită o oarecare reglementare a conduitei, prima condiție a libertății este limitarea ei; dacă libertatea devine absolută dispare în haos. Deci prima sarcină a guvernului este de a stabili ordinea; forța centrală organizată este unica alternativă la forța incalculabilă și distructivă din cadrul privat [18, p.49].

Marea putere a imaginii lui Hobbes despre starea naturală derivă tocmai din faptul că exprimă această dilemă, respectiv, indivizii sau comunitățile umane, care există cu alții de același fel într-o relație anarhică, își găsesc libertatea maximizată în detrimentul securității lor. După cum spune Waltz „Statele, la fel ca oamenii, sunt nesigure proporțional cu măsura libertății lor. Dacă se dorește libertatea, trebuie acceptată insecuritatea” [5, p.20].

Susskind J., în contextul subiectelor abordate supra, formulează întrebarea: „concepem oare sisteme de putere prea complexe, prea eficiente pentru oamenii pe care îi guvernează?”. Tot el vine cu anumite previziuni legate de viitor – „Un sistem de aplicare precisă și perfectă a legii se poate să nu fie foarte potrivit pentru guvernarea unor oameni cu defecte, imperfecți, traumatizați. Poate că un sistem bazat pe „constrângeri înțelepte” ne va ajuta să păstrăm un nivel general satisfăcător de libertate în lumea vieții digitale, însă nu este loc de automulțumire. În continuare, ne vom ocupa de soarta libertății în condițiile în care companiile private vor stabili limitele libertății noastre, nu statul” [15, p.215].

Care ar fi aceste „constrângeri înțelepte”, sunt acestea universal valabile sau diferă de la stat la stat, de la o regiune la alta, sau de la o perioadă la alta. La fel, constrângerile pot fi diferite ca și natură, intensitate și mecanism de aplicare în dependență de faptul când și față de cine se aplică, de exemplu, avem o stare de normalitate sau o stare de criză.

La rândul său, calificativul „înțelepte” rămâne la latitudinea decidenților și executorilor, care, în varianta ideală coincid cu așteptările și valorile pe care le au cetățenii, dar ce se întâmplă atunci când nu coincid? Exact, diferite tulburări sociale sub formă de proteste, revolte, revoluții.

La rândul său, Rothkopf D. încercând să răspundă la întrebarea „Cine suntem?” face referință la momentul în care am lăsat în urmă ceea ce filozofi precum Thomas Hobbes și Jean-Jacques Rousseau au descris drept starea naturală, înaintașii noștri au acceptat angajamentele unui contract social. Prin acest contract social am căzut de acord că ne este mai bine împreună, însă compromisul a fost că trebuia să respectăm anumite reguli: să nu furăm atunci când

ne dorim ceva, să nu ucidem când suntem furioși. Pe scurt, termenii contractului social ne cer să ne subordonăm nevoile individuale nevoilor comunității. Chiar dacă mulți dintre noi nu petrecem prea mult timp gândindu-ne la acei termeni, ei stabilesc cadrul esențial al existenței noastre. Pentru a fi eficienți, termenii trebuie să evolueze în pas cu civilizația, adaptându-se noilor realități, recunoscând noile provocări [19, p.55].

În cuvintele lui Hobbes, oamenii au întemeiat statele pentru a se „apăra de invazia străinilor și de prejudiciile aduse unii altora și, prin urmare, pentru a asigura în așa fel, încât, prin propria lor muncă și prin roadele pământului, să se poată hrăni și să trăiască mulțumiți”. În mod similar, John Locke spunea: „Scopul cel mai mare și principal... al supunerii oamenilor... sub guvern este conservarea proprietății lor” (adică „viețile, libertățile și averile lor”), care în starea naturală este „foarte nesigură”. Statul devine mecanismul prin care oamenii caută să atingă niveluri adecvate de securitate împotriva amenințărilor sociale. Paradoxul, desigur, este că statul devine și el o sursă de amenințare socială la adresa individului. Stabilitatea statului derivă din presupunerea că acesta este cel mai mic dintre două rele (adică, orice amenințări care vin din partea statului vor fi de mărime ordinară mai mică decât cele care ar apărea în absența acestuia) [5, p.20].

Duran W. și Duran A. sunt de părerea că „Statul are toate instinctele noastre, fără să aibă și limitele noastre. Individul se supune restricțiilor stabilite de morală și religie, fiind de acord să înlocuiască lupta cu negocierea, fiindcă statul îi garantează protecție de bază pentru viața, proprietatea și drepturile sale legale” [18, p.99].

La rândul său, Stiglitz J. E. accentuează că „toată lumea este de acord că trebuie să existe un stat de drept puternic, dar contează și ce fel de legi există și cum sunt ele aplicate” [20, p.338].

Aspectul securității individuale pe care trebuie să îl urmărim aici se referă la ceea ce s-ar putea numi amenințări sociale: cele care decurg din faptul că oamenii se găsesc încorporați într-un mediu uman cu consecințe sociale, economice și politice inevitabile [5, p.19].

Vorbind despre esența contractului social, dar și actualitatea acestuia în sensul realităților de astăzi, mai ales condiționate de dezvoltarea tehnologiilor informaționale, Rothkopf D., vine cu niște întrebări evidente – Cine elaborează contractul social? Cine îl modifică? Când trebuie supus reevaluării? Cum implementăm schimbările? Dar, „înainte să putem începe adaptarea contractului social, trebuie, în primul rând, să înțelegem cum vor arăta drepturile fundamentale ale acestei noi ere” [19, p.69].

Profesorul Predescu O. vorbind despre criza provocată de pandemia de coronavirus Covid-19, este de părerea pe care o împărtășim și noi „Este tot mai evident faptul că această criză sanitar-medicală planetară este parte componentă a crizei multidimensionale globale a societății omenești actuale – una a riscurilor și transformărilor, mai mult sau mai puțin previzibile, tot mai numeroase și diverse”. În continuarea ideii de mai sus, accentuează „conștientizarea faptului că umanitatea atât la nivel individual, cât și la cel colectiv are nevoie de un *proiect serios de civilizație* care să schimbe, înainte de orice altceva, comportamentul și atitudinea, pe de o parte a fiecărui om și, pe de altă parte, a omenirii în ansamblul său” [3, p.9-10].

Kaplan R. D. punctează că „în această epocă de anarhie relativă; să înțelegi lucrurile corect va fi mai dificil ca oricând. Motivul e că multe decizii sunt prin natura lor pe muchie de cuțit”. Prin urmare, lumea are nevoie „de lideri care să forțeze limitele a ceea ce este realizabil și care să poată în același timp să respecte astfel de limite”[21, p.282].

Într-un fel, promovarea securității umane înseamnă să oblige statele și conducătorii acestora să își respecte partea lor din contractul social fundamental: statele sunt create (printre altele) pentru a oferi securitate – astfel încât indivizii să își poată duce viața în pace. Statele au responsabilitatea nu doar de a asigura bunăstarea sau reprezentarea, ci – în primul rând – de a asigura securitatea cetățenilor lor. Acesta este, probabil, pactul sau contractul fundamental care au condus umanitatea în afara anarhiei hobbesiene. Pe scurt, promovarea unei versiuni puternice a securității umane tinde să condiționeze legitimitatea percepută (și potențial chiar suveranitatea) statelor de modul în care își tratează cetățenii [22, p.13].

Așadar se impune tranziția cât mai scurtă de la o atitudine pasivă, deloc potrivită acestor vremuri, la una activă, angajată, în vederea găsirii răspunsurilor adecvate la aceste schimbări rapide și de fond din societate – una a cunoașterii bazate pe înalte tehnologii – pentru ca omenirea, prin drept și în cadrul unui stat de drept, să poată să-și îndeplinească misiunea sa pe acest pământ [3, p.13].

Astăzi este unanim recunoscut că statul de drept este „organizat pe baza principiului separației puterilor statului, în aplicarea căruia justiția dobândește o reală independență, și urmărind prin legislația sa promovarea drepturilor și libertăților inerente naturii umane, asigură respectarea strictă a reglementărilor sale de către ansamblul organelor lui în întreaga lor activitate” [1, p.22-23].

Vorbind despre rolul statului de drept profesorul Predescu O. ridică două întrebări referitoare la faptul dacă statul de drept și-a încheiat misiunea. „Una

privește limita inferioară sau pragul până la care statul și instituțiile sale pot ceda din atribute și răspunderi, iar ce de-a doua este adresată sarcinilor sale noi, impuse de globalizare sau de noile înfățișări pe care interesele sale ireducibile le iau în noul context al lumii. Așa fiind, sarcina dreptului dobândește valențe hotărâtoare în procesul globalizării, proces care trebuie înfăptuit în beneficiul umanității” [3, p.32-33].

Este recunoscut că „Puterea statului implică, în mod inevitabil, utilizarea constrângerii materiale și a forței specializate, în timp ce autoritatea se bazează pe respectarea legilor adoptate de organisme competente și legitime. Aceasta din urmă se asigură prin consimțământul voluntar al cetățenilor, iar forța coercitivă a statului este utilizată doar în cazurile de nerespectare a legii [23, p.267].

Deși statul oferă o oarecare securitate individului, acesta poate face acest lucru doar prin impunerea de amenințări. Aceste amenințări, fie că provin din partea statului însuși, fie că apar indirect, fie ca efect secundar al acțiunilor statului care vizează servirea binelui comun, ca urmare a faptului că statul devine un obiect al conflictului social, sunt adesea suficient de grave pentru a domina universul relativ mic și fragil al securității individuale [5, p.30].

Ce se întâmplă atunci când autoritatea statului este contestată fie demonstrativ, prin diferite evenimente cu caracter public, unele din ele însoțite de violență, fie tacit prin nerespectarea legilor și altor reglementări, fie printr-o ură în creștere continuă față de stat și deciziile sale.

Respectiv, astăzi una din problemele în creștere în statele democratice este o nesupunere civică vădită față de stat și autoritatea sa, fapt ce afectează domeniile cele mai vitale și sensibile din societate, cum ar fi: economia, justiția, politicile sociale, protecția mediului înconjurător etc.

Una din trăsăturile de bază și distinctive ale nesupunerii civice este că aceasta are loc în domeniul public, având o expresie exteriorizată de cele mai multe prin nerespectare demonstrativă a legilor sau altor prescripții ale statului, atitudine disprețuitoare față de autoritățile statului și oficialii acestuia, iar, în unele cazuri, chiar revolte și tulburări în masă.

Rawls J. definește în mod restrâns nesupunerea ca „un act public, non-violent și conștient, contrar legii, înfăptuit de obicei cu scopul de a determina o schimbare în legile sau politicile guvernământului” [24, p.181].

Respectiv, nesupunerea civică se definește de cele mai multe ori ca fiind o acțiune sau mișcare în masă, fără acte de violență, manifestată împotriva deciziilor puterii de stat, care sunt considerate ilegale sau potrivnice interesului comun. Cu toate acestea, în ultima perioadă peste tot în lume asistăm la forme

de nesupunere civică însoțite de violență, inclusiv, de o intensitate maximă și consecințe foarte grave pentru ordinea de drept.

Cu regret, se atestă situația – „chiar și în statul de drept, a luat naștere disprețul față de lege” care „se manifestă printr-o atitudine civică de nerespectare a ordinii legale existente și prin indiferență și anomia morală” [3, p.88].

La fel, nemulțumirile sociale cu privire la politicile guvernamentale în materie salarială, fiscală, prețuri, migrațiune ș.a., precum și decalajele tot mai mari dintre bogați și săraci, care par să spulbere visul omenirii de a păși ferm pe drumul egalității politice și economice, conduc la apariția unor manifestări caracterizate în principal prin violențe îndreptate în general împotriva organizării, ordinii și disciplinei sociale [3, p.23].

Aceste mișcări sociale și nemulțumiri pot duce la grave derapaje democratice, atât din partea cetățenilor care pot recurge la acte de violență stradală sau îndreptată împotriva oficialilor și instituțiilor statului, cât și din partea statului care înțelegând că pierde controlul asupra unei anumite situații sau a unui număr de cetățeni poate recurge la constrângeri și represii ce sunt contrare statului de drept și principiilor democratice de guvernare prin limitarea sau anularea abuzivă a drepturilor și libertăților omului.

Astfel, astăzi, una din cele mai dificile probleme ce stau în realizarea statului de drept „este de a găsi căile procedurale cele mai eficiente pentru a face ca organele statului care, direct sau indirect, dispun de forța de constrângere în scopul de a-i face pe cetățeni să se conformeze legilor să fie, la rândul lor, în situația de a trebui să le respecte” [1, p.23].

Mai nou, o altă preocupare a decidenților este legată de creșterea capacităților și capacităților inteligenței artificiale și diferitelor tehnologii care folosite contrar destinației legale și pașnice, odată ajunse în mâna persoanelor cu intenții criminale/teroriste pot reprezenta o amenințare foarte mare pentru noi toți.

Astăzi, rolul rețelelor de socializare în propagarea informațiilor a crescut odată cu popularizarea acestora de către generațiile care au evoluat într-un mediu digital, diferit de orice alt mediu cunoscut de generațiile precedente.

Susskind J. punctează corect că „Inovația este determinată de persoane influente și de dorințele comune ale oamenilor – de prosperitate, securitate, siguranță, comoditate, confort și interconectare – toate fiind cultivate de un sistem de piață menit să provoace și să satisfacă aceste dorințe; politica viitorului se va desfășura în mare măsură în parametrii lumii vieții digitale create de aceste tehnologii noi, dezbaterile concentrându-se asupra modului în care ar trebui utilizate, deținute, controlate și distribuite ele” [15, p.85].

Autorul Rothkopf D. în contextul aprofundării proceselor de globalizare și dezvoltare a tehnologiilor informaționale creionează următoarea întrebare: „Este un loc unde drepturile care sunt afirmate și conferite determină soarta civilizațiilor, unde acumularea de putere determină destinul a milioane sau miliarde de oameni, unde viteza schimbărilor zguduie fundațiile instituțiilor noastre. Și sunt întrebări care trebuie puse încă odată, așa cum s-a întâmplat în cursul celei mai recente evoluții intelectuale sau ale mijloacelor de transport și comunicații care ne-au remodelat ideea de comunitate” [19, p.67].

La rândul său, profesorul Predescu O. ridică întrebarea „este pregătit omul actual să elimine granița ce separă realitatea înconjurătoare (offline) de cea virtuală (online) și să pășească într-o nouă realitate, una mai amplă, fără a leza drepturile și libertățile sale?”, la care vine cu următorul răspuns „Apreciam că acest lucru nu este posibil acum și nici în viitorul apropiat (20-25 de ani), structura noastră biologică (încă!) având nevoie în continuare de mediul offline, adică de a trăi în comunități umane cât mai fizice cu putință, deși în actualul context social, politic, economic și tehnologic procesul dezintegrării acestora și înstrăinării omului pare tot mai credibil” [3, p.94-95].

Tehnologia digitală transformă relațiile dintre indivizi, societate și stat, iar drepturile fundamentale sunt supuse unor provocări profunde. Într-un context global marcat de supravegherea în masă, manipularea datelor și extinderea controlului statal și corporativ, granița dintre libertate și securitate devine tot mai fragilă [25, p.112].

Inteligența artificială pune o presiune enormă asupra rolului tradițional al statului pe care îl transformă, fiind, la fel, folosită și pentru consolidarea și extinderea formelor clasice de influență geopolitică. Conducerea bazată pe algoritmi, în același timp, face parte din administrarea tradițională a statului, pe care o și depășește [26, p.175].

Algoritmul nu poate discerne între moral și imoral, legal sau ilegal, just sau injust, ci doar învață ceea ce i s-a prezentat ca fiind corect. Astfel, se poate ajunge în situația ca soluții injuste și tratamente discriminatorii, disproporționate și frauduloase să servească drept bază de învățare pentru algoritmi ce vor lua apoi decizii, cel puțin în aparență, obiective [8, p.131].

Deși tehnologia poate contribui la securitatea națională și la îmbunătățirea serviciilor publice, ea pune, totodată, în pericol drepturile esențiale ale cetățenilor, cum ar fi dreptul la viață privată și libertatea de expresie. În acest context, este crucial să analizăm cum putem reglementa tehnologia pentru a proteja drepturile omului, menținând în același timp securitatea necesară într-o societate globalizată și digitalizată. În cadrul unei societăți digitale, dilema între securitate și libertate devine tot mai accentuată. Deși securitatea

națională și prevenirea infracțiunilor sunt esențiale, ele nu trebuie să vină în detrimentul drepturilor fundamentale ale individului [25, p.114].

În afară de aceasta inteligența artificială și soluțiile oferite, dacă nu sunt folosite corect și dozate, pot afecta grav capacitatea cognitivă a tinerii generații, creând o anumită dependență intelectuală cât și devieri comportamentale, inclusiv, contrare normelor de conduită în societate, dar și prevederilor legale.

Astfel, este imperios necesar ca asupra inteligenței artificiale să se exercite un control real, printr-o reglementare la nivel național, regional (unional-european) și internațional a domeniului, în folosul speciei umane, și nu invers [3, p.123].

În sensul dat, tot mai multe țări au de acum reglementări care limitează utilizarea diferitor platforme sociale sau aplicații până la o anumită vârstă sau în anumite medii și instituții, cum ar fi în cadrul școlii.

De exemplu, la nivelul UE, Comisia Europeană a adoptat, la 26 septembrie 2018, Codul de bune practici privind dezinformarea, reprezentată de „conținutul fals sau înșelător diseminat cu intenția de a induce în eroare sau a obține un câștig politic sau economic și care poate dăuna publicului”. Amenințările la adresa democrațiilor, polarizarea dezbatelor și periclitarea sănătății și securității cetățenilor europeni se numără printre consecințele identificate ale dezinformării și informării greșite. Documentul a fost ulterior consolidat, la 16 iunie 2022, și parafat de 34 semnatari, printre care Meta, Google sau Microsoft. Noua variantă a reglementat detaliat domeniile cooperării și transparenței în funcționarea platformelor web.

Pe 22 decembrie 2018, statul francez a adoptat legea privind lupta împotriva manipulării informației în contextul campaniilor electorale. La fel, sunt reglementate competențele Autorității Naționale de Reglementare a Audiovizualului, între acestea numărându-se posibilitatea de a respinge licențele pentru servicii de radio sau televiziune dacă acestea vizează difuzarea de programe care amenință securitatea națională, interesele fundamentale ale statului sau ordinea publică. La rândul său, legea germană NetzDG (Netzwerkdurchsetzungsgesetz) reglementează, în primul rând, respectarea regulilor de către platformele de socializare, vizându-le pe cele cu minimum două milioane de utilizatori înregistrați în Germania [27].

Acestea sunt doar câteva exemple de reglementări, însă numărul lor va crește exponențial în următorii ani. Totodată, la nivel internațional se duc discuții care ar avea ca și rezultat elaborarea și parafarea primului document normativ (convenție) de referință pentru drepturile digitale fiind incluse așa aspecte ca: recunoașterea în calitate de drept fundamental accesul la spațiul digital,

dreptul la internet, dreptul la autodeterminare informațională, dreptul inteligenței artificiale și altele care însoțesc progresul tehnologic și informațional.

Suntem de acord că „Un echilibru între inovația tehnologică și protecția drepturilor omului poate fi atins doar prin reglementări care protejează drepturile fundamentale, fără a împiedica progresul tehnologic” [25, p.116].

Totodată, în ciuda criticilor și a imperfecțiunilor sistemului, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului rămân esențiale pentru viitorul omenirii, iar unii analiști pun mai multe întrebări: cum ar putea evolua acest sistem și în ce direcție, dacă putem să imaginăm drepturile omului în afara principiului universalității și a paradigmei liberale, și dacă ne îndreptăm spre drepturi ale omului care să fie mai colective sau cu geometrie variabilă, în ansamblu care ar fi nevoile perspective din punct de vedere legal, social, uman [13, p.17].

• Concluzii

Multitudinea de întrebări ridicate în cadrul acestei cercetări ne impune să găsim și răspunsuri, dacă nu definitive și imediate, măcar în perspectivă ulterioară.

Astfel, putem determina că la nivel mondial drepturile și libertățile omului, statutul de drept, sistemul democratic se află sub o presiune enormă, în contextul diferitor crize, dar și pe fondul acelor transformări profunde prin care trece civilizația umană. Provocările la care sunt expuse instituțiile democratice au slăbit și vor continua „să bată” în valorile tradiționale ce fac parte din democrațiile constituționale.

Toată lumea civilizată este conștientă că se cere o reconfigurare a conceptelor care până nu de mult guvernau statele democratice, pentru a stopa și a nu admite colapsul modelului liberal-democrat. Varianta ideală ar fi un răspuns dedicat al tuturor statelor, or, fenomenele negative și crizele nu au frontiere, iar cele legate de tehnologiile informaționale fiind chiar cu caracter global.

Reglementări noi se impun, mai ales, față de aspectele privind tehnologizarea în dezvoltare și creșterea rolului inteligenței artificiale, altfel, întreaga omenire riscă, prin tergiversarea deciziilor ce se impun, să fie depășită și dominată de alte modele de organizarea și conducere cu care ne-am obișnuit de câteva secole, avându-se în vedere statul în varianta sa modernă, în special, statul de drept. Respectiv, pot reveni, în prim plan, statele naționaliste bazate pe regimuri autoritare sau preluarea conducerii mondiale de către corporații-

gigant transnaționale, sau, și mai trist preluarea integrală de către inteligența artificială a rolului tradițional al statului de a conduce a societății și administrare a treburilor publice.

Fenomenele sociale complexe exprimate prin nesupunerea civică de către o parte mai mare sau mai mică de cetățeni, față de legile și autoritatea unui stat, din varii motive, este o altă provocare care pe viitor va cunoaște o creștere și mai mare, cetățenii anumitor state ne mai văzând în acestea un garant al ordinii și securității publice, ordinii de drept, al disciplinei sociale și al echității economice. Faptul dat impune luarea unor măsuri prompte și dedicate, dar și echitabile.

Pe de altă parte, acordarea în exces a libertăților poate degenera în amenințarea cu existența însăși a statului dat sau diminuarea la minim a rolului acestuia fiind necesar, în continuare, de a găsi și aplica echilibrul fragil dintre a impune/cere și a oferi.

• Referințe bibliografice:

1. ȘERB S., Voinic C. *Sisteme de asigurare a ordinii publice în țările Uniunii Europene*. Sibiu: Universitatea „Lucian Blaga”, 2011
2. NEGRU B. Legalitatea, ordinea legală, disciplina, democrația. În: *Administrarea Publică*, nr. 1(109), 2021, pp. 60-67. ISSN 1813-8489. DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.1\(109\).05](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.1(109).05)
3. PREDESCU O. *Drepturile omului și ordinea mondială. Cum să trăim, într-o lume a schimbărilor excepționale*. Ediția a II-a, revăzută și adăugită. București: Universul Juridic, 2020
4. STĂNESCU V. *Omul între venire și plecare: însemnări*. București: Universul Juridic, 2018
5. BUZAN B. *People, States, and Fear The National Security Problem in International Relations*. University of North Carolina Press, 1983
6. CANETTI E. *Masele și puterea*. București: Nemira, 2009
7. COSTACHI Gh. *Fundamentul științific al statului de drept*, volumul III. Chișinău: Print-Caro, 2023
8. PREDESCU O. *Criză și democrație. Reziliența dreptului, a statului de drept și a drepturilor omului în contextul lumii contemporane*. Cluj-Napoca: 2022
9. <https://rightwords.ro/citate/autori/winston-churchill/democratie> [cit. 03.03.2025]
10. SLUSARENCO S. Democrația accesibilă și incluzivă cercetării empirice. În: materialele conferinței științifico-practice internaționale „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, decembrie 2024, USM, Chișinău: Cartea juridică, 2025, pp. 91-100

11. GUCEAC I. *Curs elementar de drept constituțional*. Chișinău: Reclama, 2001
12. Diaconu I. *Drepturile omului. Reflecții: ce reprezintă și ce ar trebui să fie*. București: Pro Universitaria, 2024
13. CETERCHI I., CRAIOVAN I. *Introducere în teoria generală a dreptului*, București: Editura ALL, 1993
14. ACEMOGLU D., ROBINSON J.A. *Coridorul îngust. State, societăți și soarta libertății*. București: Publica, 2020
15. SUSSKIND J. *Politica viitorului: tehnologia digitală și societatea*. București: Corint Books, 2019
16. ARENDT H. *Condiția umană/The Human Condition*. Cluj-Napoca: Editura Idea Design & Print Casa Cărții de Știință, 2007
17. BARBE V. *L'essentiel du Droit des libertés fondamentales*. Gualino éditeur, Lextenso éditions, 2017-2018
18. DURANT W. & A. *Lecțiile istoriei*. București: Litera, 2020
19. ROTHKOPF D. *Întrebările de mâine*. București: Black Button Books, 2021
20. STIGLITZ J.E. *Prețul inegalității. Cum societatea divizată din ziua de astăzi ne pune în pericol viitorul*, București: Publica, 2013
21. CAPLAN R. *Revenirea lui Marco Polo. Război, strategie și ineterese americane în secolul XXI*, București: Humanitas, 2019
22. KRAUSE K. *Towards a Practical Human Security Agenda*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Policy Paper №26
23. IONESCU C. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. I. București: Lumina Lex, 1997
24. RAWLS J. The Justification of Civil Disobedience. Collected Papers (ed. Samuel Freeman). Cambridge-London: Harvard University Press, 1999c., pp. 176-189
25. ANTOCIA. Icar și dilemele puterii: limitele tehnologiei și drepturile omului în era digitală În: materialele conferinței științifico-practice internaționale „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, decembrie 2024, USM, Chișinău: Cartea juridică, 2025, pp. 111-119
26. КРОУФОРД К. *Атлас искусственного интеллекта руководство для будущего/ Atlas AI. Power, Politics, and the Planetary Costs of Artificial Intelligence*. Москва: „Издательство Аст”, 2023
27. GEANINA C. Legile internetului. Reacții la amenințările informaționale. [citat 04.03.2025]. Disponibil: <https://intelligence.sri.ro/legile-internetului-reactii-la-amenintarile-informationale>

TRADIȚIA CONSTITUȚIONALĂ VS PROVOCĂRILE CONTEMPORANE: ECHILIBRU ȘI IMPACT

CONSTITUTIONAL TRADITION VS CONTEMPORARY CHALLENGES: BALANCE AND IMPACT

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

Abstract: *The original locus of a community's traditions and values resides in public consciousness. Democratic traditions constitute a complex of ideas, concepts, customs, attitudes, and behaviors concerning actions, events, and governing decisions from a people's relatively distant past, which retain their full relevance and their capacity to shape and inspire corresponding political actions in the present. Democratic traditions are grounded in models of governance and procedures for the exercise of power that, at a given moment, expressed the political will of the community of citizens. In the preparation of this study, we employed specialized academic literature, the foundational treaties of the European Union, decisions of the Court of Justice of the European Union, and judgments of the European Court of Human Rights, particularly those addressing fundamental rights. The research is based on scientific methods such as the systemic method, the comparative method, the analytical method, the deductive and inductive procedures of the logical method, as well as other methods that have added substantial value to the analysis undertaken.*

Constitutional traditions establish a vital connection between the domestic legal order and the European legal order, as well as between national diversity and European legal unity, thereby strengthening coherence and ensuring the observance of fundamental values such as democracy, the rule of law, and fundamental rights.

Keywords: *consciousness, identity, integration, stability, tradition.*

• Introducere

Tradiția constituțională exprimă ansamblul de principii, valori, norme, practici și interpretări care s-au format în timp în jurul constituției unui stat, devenind o parte fundamentală a identității sale politice și juridice. Aceasta reflectă modul în care un stat aplică principiile de guvernare democratică, separația puterilor, protecția drepturilor fundamentale și modul de organizare a autorităților publice. Ea contribuie la formarea unei identități constituționale, prin promovarea valorilor naționale fundamentale: statul de drept, democrația, separația puterilor, drepturile omului. Tradiția constituțională reflectă o continuitate istorică și o adaptare la noile realități, fără a rupe echilibrul dintre stabilitate și reformă.

Obiectivele cercetării rezidă în identificarea conceptului de tradiție constituțională și evidențierea rolului său în consolidarea identității constituționale și a statului de drept; examinarea tensiunilor existente între valorile tradiționale și noile exigențe ale societății moderne, de ex: între suveranitate și integrare europeană, evaluarea impactului adaptării tradiției constituționale asupra stabilității sistemului juridic și a drepturilor fundamentale.

• Materiale și metode

Pentru elaborarea studiului am utilizat literatura de specialitate autohtonă și din străinătate, tratatele fundamentale ale Uniunii Europene, hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) și ale Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), în special cele care abordează drepturile fundamentale. Lucrarea este fundamentată pe metode științifice de cercetare precum: metoda sistemică, metoda comparativă, metoda analitică, procedeele deducției și inducției ale metodei logice și alte metode care au adus un plus valoare analizei efectuate.

• Rezultate și discuții

E adevărat, că obiectivul unității poporului e foarte dificil de realizat în orice societate, chiar și în țările democratice cu bogate tradiții constituționale, dar mai ales în cele cu democrație tânără, la care este atribuită Republicii Moldova. Dar în condițiile în care suveranitatea națională aparține unui singur titular – poporului, înțelegem că, conștiința juridică națională, precum și unitatea cetățenilor sunt semnificative și indispensabile pentru consolidarea și exercitarea suveranității (puterii politice) în formele stabilite de Constituție [1, p. 74].

Sediul original al tradițiilor și valorilor unei comunități se află în conștiința publică. Aici, ele își păstrează intacte conținutul ideatic și forma, astfel cum acestea au pătruns prin filiera spirituală în cugetul fiecărui individ și s-au extins la nivelul unor generații succesive.

Tradițiile democratice formează un ansamblu de idei, concepții, obiceiuri, atitudini și comportamente cu privire la acțiuni, evenimente, decizii de guvernare din trecutul relativ îndepărtat al unui popor, care își păstrează neștirbită actualitatea și capacitatea de a determina și însufleți în prezent acțiuni politice corespunzătoare acestora. Tradițiile, în general, și cele democratice în particular, își păstrează intact conținutul, se transmit de la o generație la alta, contribuind, prin aceasta, la modelarea lor spiritual civică și politică [2].

Dacă tradițiile democratice se conservă ca o constantă spirituală și comportamentală, imaginea și percepția fiecărei noi generații față de acestea, diferă sub influența unor factori ideologici, politici, de educație și cultură civică. Este importantă în această percepție și voința clasei politice de păstrare a tradițiilor și de raportare permanentă la acestea. Depinde de voința politică a guvernantului și de disponibilitatea fiecărui individ de a se raporta la vechile tradiții. Constituționalizarea tradițiilor democratice ale unui popor are ca rezultat extinderea modului de a gândi și de a acționa al unor generații de mult apuse, la o ordine constituțională la crearea căreia, acestea nu au participat. Legiuitorul este liber să legeze în spiritul unor tradiții istorice, dar este discutabilă opțiunea sa de a condiționa formal conținutul unor concepte juridice moderne de respectarea spiritului unor tradiții care au corespuns unor etape istorice depășite. Oricum, legiuitorul, chiar și cel constituant valorifică printr-o reflecție modernă tradiția istorică, fără să o menționeze însă ca atare [3, p. 14].

Tradițiile democratice se sprijină pe modele de guvernare și proceduri de exercitare a puterii care au exprimat voința politică a comunității cetățenilor la un moment dat și au avut acceptul electoral al acestora pe parcursul mai multor legislaturi și mandate executive. Dacă tradițiile sunt contestabile, modelele de guvernare democratice care au funcționat ca atare își vor pierde virtuțile de prototip și, prin aceasta, vor produce confuzie, neîncredere în capacitatea sistemului politic de a funcționa în mod democratic [4, P. 108].

Conceptul de „tradiție constituțională” a fost fructificat atât în procesul edictării Constituției, cât și în procesul revizuirii constituționale, dar în contexte diferite și tinzând spre finalități disparate [5, P. 289]. Constituției îi revine un rol important în asigurarea stabilității sistemului de drept, continuității acestuia indiferent de transformările politice sau de altă natură din societate. În mare parte, această funcție derivă din caracterul stabil al Constituției marcat de procedura complexă de adoptare, modificare și abrogare a acesteia [6, P. 9].

În virtutea faptului că realitățile obiective, activitatea politică și cea socială sunt în permanentă schimbare și evoluție, realitatea juridică este nevoită să țină pasul cu transformările ce intervin în diferite domenii. Nu fac excepție în acest sens nici prevederile constituționale, cu atât mai mult că ele sunt expresia, pe plan normativ, a unor realități sociale aflate în dinamică. Sub acest aspect este evident că stabilitatea normelor constituționale nu poate fi impusă în mod artificial, întrucât un asemenea demers ar deveni o frână în calea evoluției raporturilor sociale pe care aceste norme tocmai le exprimă [7, P. 16.].

Unii doctrinari utilizează termenul de "transplant constituțional" în sensul constituționalizării tradițiilor democratice ale unui popor și asimilarea formelor constituționale importate [8, p. 42]. O constituție, în sensul unei construcții normativ-constituționale, poate să fie transplantată, chiar dacă este produsul cultural al unei societăți străine. Problemele apar în legătură cu efectivitatea legii fundamentale importate, cu privire la procesul de integrare în sfera a ceea ce numim „drept în acțiune”. De cele mai multe ori, un model constituțional este transplantat cu scopul de a produce o deviere de la practica trecutului. Transplantarea unei constituții care promovează instituții și mecanisme de factură liberală poate să se arate drept o soluție pentru statele care încearcă să treacă de la un tip de practică autoritară la un tip de practică democratică. Într-o asemenea situație, originea și natura celor transplantate (eticheta internațională, prestigiul) implică și ideea de legitimitate [9].

Teoreticienii și istoricii dreptului, care s-au axat și pe investigarea modului în care regimul parlamentar s-a dezvoltat în România, nu au scos în evidență un eventual eșec al transplantului constituțional de la 1866 [11, p. 231]. Tudor Drăganu, în lucrarea sa dedicată evoluției parlamentarismului românesc, neracordând practica politică de după 1866 la trăsăturile regimului parlamentar dualist transplantat din actul juridic fundamental belgian, nu a încercat să redefinească regimul politic creionat de practica politică autohtonă [12, p.3].

Transplantul constituțional întreprins a fost instrumentul prin care s-a căutat provocarea modernizării. Tot în acest sens, s-a căutat „integrarea europeană”: recunoașterea și acceptarea statului național și unitar român în rândul modernității constituționale occidentale. Societatea franceză și societatea belgiană au constituit reperul [13, p.78-79].

Fundamentând concepția potrivit căreia transformarea instituțiilor țării după model occidental trebuia să joace un rol esențial în progresul economic și social, liberalismul juridic a creat România Mare, a organizat spațiul românesc din punct de vedere juridic și instituțional, compatibil cu cel european. Iar

dacă este indubitabil faptul că modernizarea societății românești a fost sensibil influențată de formele juridice și instituționale europene, nu trebuie ignorat fondul local, care a conferit un conținut propriu modelului ales [14, p. 136].

Mecanismele transplantului constituțional sunt importante pentru a înțelege corelația dintre cultura (constituțională) a societății importatoare și cultura (constituțională) a societății exportatoare. Studiarea efectelor transplantului juridic este crucială pentru a-i înțelege succesul sau eșecul [15]. Tradiția constituțională oferă predictibilitate și stabilitate instituțională, chiar și în perioade de criză. Constituția belgiană de la 1831 este reperată ca fiind sursa externă definitorie a Proiectului de Constituție al lui Mihai Kogălniceanu. Paternitatea belgiană a Proiectului lui Kogălniceanu era indicată, după cum am remarcat, și de către I.C. Filitti, fără ca acesta să realizeze o apropiere directă și analitică între cele două texte juridice. În perioada războiului, chestiunea surselor Proiectului de Constituție al lui Kogălniceanu a fost abordată de juristul I.V. Gruia, care susținea că Proiectul de constituție relevă unele influențe juridice și politice din partea constituțiilor democratice străine [16, P. 73].

Proiectul lui Kogălniceanu era considerat, prin urmare, un fel de recapitulare ideologică și o expresie tehnico-juridică finală a întregii revoluții române de la 1848. O simplă lectură paralelă a Proiectului de Constituție al lui Kogălniceanu și a Constituției franceze de la 1848 scoate în evidență faptul că un număr considerabil de articole au fost preluate de către pașoptistul moldovean, fie direct prin traducere din textul francez, fie prin ajustări și completări minimale. Mai mult, într-o bună măsură, Kogălniceanu tratează diversele instituții, organe ale statului și competențele acestora în ordinea articolelor din Constituția franceză [17, p. 163].

Sunt sezizabile insinuiții pe care Kogălniceanu le-a preluat, într-adevăr, din tradiția constituțională românească sau le-a stipulat ca răspuns dat unor evoluții negative în viața constituțională românească: consacrarea județelor sau ținuturilor ca unități administrativ teritoriale; interdicția expresă pentru Domn de a se amesteca în hotărârile judecătorești; alegerea de către Adunare a agentului Moldovei la Constantinopol. O serie de aspecte proprii, românești, ale textului lui Kogălniceanu făceau referire la doleanțe în materia drepturilor și libertăților omului, conturate și sedimentate fie sub influența Revoluției franceze, Sintetizând, se poate constata că, din totalul de 120 de articole, Proiectul de Constituție al lui Kogălniceanu preia 69 (aproximativ 60%), integral sau parțial, din Constituția franceză de la 1848, doar 7 articole din Constituția belgiană de la 1831, în timp ce alte 8 erau recuperate din Regulamentul Organic al Moldovei [18].

În cele din urmă, sunt sezizabile insituții pe care Kogălniceanu le-a preluat, într-adevăr, din tradiția constituțională românească sau le-a stipulat ca răspuns dat unor evoluții negative în viața constituțională românească: consacrarea județelor sau ținuturilor ca unități administrativ teritoriale; interdicția expresă pentru Domn de a se amesteca în hotărârile judecătorești; alegerea de către Adunare a agentului Moldovei la Constantinopol [19].

Este clară intenția lui Kogălniceanu de a depăși faza formulărilor de tip programatic și de a contura un act juridic fundamental cu forță juridică supremă care să dea consistență viziunilor sale despre constituționalism [20, p. 44].

Echilibrul specific între tradiționalism și evoluționism îl conducea pe Kogălniceanu la concluzii aparte: în spirit hegelian, Constituția unui popor trebuia să fie „o plantă indigenă, expresia năravurilor și nevoințelor nației»; pe de altă parte, anticipând o problemă centrală a dezvoltării constituționale la români, Kogălniceanu atrăgea atenția asupra importanței conștientizării, abordării critice și adaptării la necesitățile de moment ale societății a instituțiilor tradiționale. O instituție tradițională devine, astfel, utilă procesului de modernizare numai în măsura în care se adaptează organic la procesele sociale ale prezentului. *Per a contrario*, o instituție tradițională nu poate fi menținută în mod conservator doar pentru că este tradițională: evoluționismul lui Kogălniceanu scotea astfel în evidență caracterul viu al tradiției (constituționale) [21, p. 12].

Unii autori consideră că textul unei Constituții adoptate în perioada de tranziție suferă modificări în special în primii 10-15 ani, apoi are loc o stabilizare relativă a ei. Adoptarea Constituției Republica Moldova la 29 iulie 1994, în perioada de tranziție, servește drept confirmare a acestei teze [22, p. 93].

Tradiția constituțională nu este doar o moștenire istorică, ci un sistem viu, care modelează atât interpretarea normelor constituționale, cât și adaptarea acestora la provocările contemporane. Dezvoltarea constituționalismului în Republica Moldova reflectă un proces continuu de adaptare și reformă, în care tradițiile istorice se îmbină cu angajamentele față de standardele internaționale, contribuind la consolidarea unui stat democratic și de drept. Dezvoltarea constituționalismului în Republica Moldova a fost un proces complex, marcat de tranziții politice și influențe externe, care a culminat cu adoptarea Constituției din 1994 și continuarea reformelor în domeniul dreptului constituțional. În perioada interbelică, Basarabia, parte a României, a adoptat Constituția din 1923, inspirată de modelul francez.

Revizuirea Constituției este un eveniment deosebit, poate chiar extraordinar, în istoria dezvoltării unui sistem constituțional, o consecință a schimbării opțiunilor politice și juridice ale societății. Frecvent, revizuirea Constituției

a dus la o metamorfoză în sistemul instituțional și de drept al puterii de stat, la schimbarea esențială, uneori diametral opusă, a regimului politic, a formei de guvernământ și nemijlocit a esenței Constituției. Republica Moldova, într-o perioadă scurtă de la dobândirea suveranității și independenței, a încercat, în cadrul sistemului său constituțional, aceste metamorfoze constituționale. Unele modificări au fost determinate de integrarea Republicii Moldova în structurile internaționale și de angajamentul de a ajusta legislația internă la standardele internaționale privind drepturile omului, printre care menționăm: abolirea pedepsei capitale, emiterea mandatului de către instanța judecătorească, implementarea garanțiilor suplimentare în vederea păstrării secretului corespondenței și în reglementarea cazurilor de restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților cetățenilor ș.a. Constituția Republicii Moldova, ca lege supremă în sistemul juridic normativ, este o Constituție relativ rigidă, în sensul că ea admite revizuirea, dar numai printr-un sistem tehnic prestabilit, vizând inițiativa revizuirii, procedura acesteia și limitele revizuirii [23, p. 12].

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 [24, p. 27-28].

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 [15, p. 60].

Cu privire la schimbările supranaționale, este cazul Uniunii Europene (UE), care a avut ca scop evoluția de la cooperarea economică și uniunea monetară a statelor membre la o comunitate constituțională. Se presupune că UE este democratică, odată ce Tratatul de la Lisabona din 2007 prevede că „funcționarea Uniunii se întemeiază pe principiul democrației reprezentative” [16].

Statele membre și-au limitat, chiar dacă în câteva domenii, drepturile lor suverane și au înființat, astfel, un sistem de drept aplicabil resortanților și statelor înseși. Din transferul de atribuții rezultă faptul că statele membre nu mai elaborează legislație în domeniile supuse transferului, pentru că nu mai dețin competența necesară. Legislația primară europeană creează o ordine juridică specifică ce se integrează în ordinea juridică națională. Din această integrare decurge imposibilitatea prevalării unei măsuri naționale ulterioare

contrare dreptului european. Specificitatea dreptului european devine evidentă tocmai datorită consecințelor pe care le presupune principiul priorității. Statele membre au obligația, conform principiului cooperării loiale consacrat de articolul 10 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), să abroge norma națională incompatibilă cu dreptul comunitar și, până la acel moment, să lase inaplicabilă dispoziția respectivă [17, p. 163].

Problema esențială a UE și a statului de drept în funcționarea instituțiilor sale constă în a „căuta un bun echilibru între respectul identității statelor membre, a culturii lor, a tradițiilor și diversității lor și, de altă parte, a necesității unui proces decizional central eficace, democratic și transparent, a aplicării uniforme a dreptului, a puterii de a răspunde efectiv sfidărilor economice, sociale, ale mediului și de securitate din sec. XXI, la care niciun stat membru nu poate face față singur. Din păcate însă, Uniunea continuă să-și lărgască competențele, contrar ordinii juridice instituită prin tratate și a celei rezultată din tradițiile constituționale comune și din identitatea națională a statelor membre, garantate de art. 4 și art. 6 TUE, care, precum se constată în ultimii ani, acționează energic pentru a-și salva identitatea, cultura, tradițiile și diversitatea fiecăruia din ele [18].

Art. 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană, relevă faptul că drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii. *Tradițiile constituționale comune statelor membre* în dreptul UE se referă la principiile și normele fundamentale (principiile statului de drept, drepturile fundamentale, democrația reprezentativă), comune tuturor sistemelor constituționale din statele membre, care stau la baza dreptului Uniunii Europene, formând un set de valori și principii recunoscute care influențează interpretarea și aplicarea tratatelor și legislației UE [19].

Tradițiile constituționale comune ca element de legitimare în ordinea juridică a Uniunii Europene. Fondatorii Uniunii Europene au considerat, din motive întemeiate, că este necesar să lase loc tradițiilor constituționale comune ca un alt numitor comun la baza dreptului UE, care să alimenteze principiile generale ale UE pe care Curtea de Justiție a UE (CJUE) ar putea fi nevoită să le aplice [20].

Elaborarea unui sistem de protecție a drepturilor fundamentale la nivel comunitar ar apărea ca un factor integrator și ca un element de legitimare a unor noi instituții. Este și motivul pentru care Curtea de Justiție a UE a decis că „respectarea drepturilor fundamentale face parte integrantă din principiile

generale ale dreptului căruia Curtea îi asigură respectarea” și că „protecția acestor drepturi, inspirându- se în întregime din tradițiile constituționale comune ale statelor membre trebuie asigurată în cadrul structurii și obiectivelor Comunității»[21].

Cooperarea la nivel european și național a scos la iveală două lucruri: există valorile comune ale Uniunii Europene, tradiția constituțională europeană a democrației, demnitatea umană, statul de drept, și există valoarea și importanța fiecărui stat membru în acest domeniu, caracterizat mai presus de toate de identitatea sa constituțională națională, pe care țările Uniunii Europene se angajează să o protejeze. CJUE este pregătită să respecte această identitate constituțională națională; cu toate acestea, este necesar să se stabilească criterii pentru definirea a ceea ce constituie o identitate constituțională națională. Acest lucru este important, deoarece nu poate fi contradictoriu cu tradiția constituțională europeană. Este esențial să se traseze granițe figurative între tradițiile constituționale comune ale Europei în ansamblu și nucleul sacrosanct al identității constituționale a fiecărui stat membru [22].

Ambele caracteristici sunt interfețe între dreptul european și legile constituționale naționale, dar au efecte diferite. Prima caracteristică, identitatea națională, limitează competența Uniunii Europene. A doua caracteristică, tradițiile constituționale comune, generate în principal de curțile constituționale naționale, constituie o sursă juridică pentru Curte și modelează dreptul european. Curțile constituționale naționale interpretează constituțiile naționale, iar aceste interpretări sunt integrate în dreptul european prin intermediul canalului tradițiilor constituționale comune, contribuind astfel la dezvoltarea acestuia [22].

Regula generală a primatului dreptului european este realizată prin două modificări în situații specifice. Dacă sunt aplicate cu prudență atât de Curte, cât și de curțile constituționale naționale, aceste două modificări ne vor permite să evităm majoritatea conflictelor, sau cel puțin cele mai radicale, conflictele dintre legislația europeană și cea națională, care altfel ar putea crea tensiuni judiciare și politice în cadrul Uniunii Europene. Una dintre aceste modificări este articolul 4 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE). Acesta prevede că Uniunea Europeană trebuie să respecte identitatea națională a statelor membre. Cealaltă modificare este cunoscută sub denumirea de tradiții constituționale comune. Aceste două modificări specifice ale regulii generale a primatului dreptului european – identitatea națională și tradițiile constituționale comune – sunt garanții care contribuie la prevenirea conflictelor sau contradicțiilor între cele două dimensiuni ale

spațiului constituțional european comun și instanțele relevante: cele 27 de curți constituționale naționale și Curtea. Acesta este modul în care ar trebui să privim spațiul constituțional european comun și structura sa principală [23].

• Concluzii

Tradițiile constituționale joacă un rol esențial atât în dreptul intern, cât și în dreptul comunitar al Uniunii Europene. În plan național, tradiția constituțională permite adaptarea graduală a Constituției la noile realități, fără a rupe legătura cu trecutul.

Din perspectiva dreptului intern, ele contribuie la definirea identității constituționale a fiecărui stat, oferind stabilitate, continuitate și legitimitate sistemului juridic. În acquis-ul comunitar, aceste tradiții constituie o sursă de inspirație pentru dezvoltarea principiilor generale de drept, fiind un reper important în interpretarea și aplicarea normelor europene. Tradițiile constituționale realizează o conexiune între ordinea juridică internă și cea comunitară, precum și între diversitatea națională și unitatea juridică europeană, consolidând coerența și asigurând respectarea valorilor fundamentale precum, democrația, statul de drept și drepturile fundamentale.

• Referințe bibliografice:

1. PUȘCAȘ V. *Conceptul și conținutul suveranității*. În: Administrarea publică, nr. 3, 2006.
2. IONESCU C. *Legalitate versus oportunitate în preluarea tradițiilor democratice ale sistemului politic românesc*. [cit. 15.05.2025]. Disponibil: <https://www.curieruljudiciar.ro/2014/01/31/legalitate-vs-oportunitate-in-preluarea-traditiilor-democratice-ale-sistemului-politic-romanesc/>
3. GÎRLEȘTEANU G. *Tradițiile democratice ale poporului român și idealurile revoluției din decembrie 1989*. În: Universul Juridic, București, 2015. ISBN 978-606-673-584-1.
4. COSTACHI Gh. *Echilibrul dintre stabilitatea și dinamica constituției – garanție importantă a regimului constituționalității*. În: Revista științifică internațională “Supremația Dreptului” No 3, 2016.
5. VARGA A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. București: Editura Hamangiu, 2007.
6. GUȚAN M. *Transplant constituțional și constituționalism în România modernă, 1802-1866*. Editura Hamangiu, 2013. ISBN 6066782398. 464 p. GÎRLEȘTEANU G. *Tradițiile democratice ale poporului român și idealurile revoluției din decembrie 1989*. Universul Juridic, București, 2015. ISBN 978-606-673-584-1. P. 14

7. GUȚAN M. *Transplant constituțional și constituționalism în România modernă, 1802-1866*. Editura Hamangiu, 2013. ISBN 6066782398. 464 p.
8. BANCUIU A., *Istoria vieții constituționale din România (1866-1991)*. Casa de Editură și presă Șansa SRL, București, 1996.
9. GUȚAN M. *Rolul transplantului juridic în construcția dreptului public românesc modern și contemporan*. Teză de abilitare. București, 2016. [citată 20.04.2025]. Disponibil: https://www.researchgate.net/publication/321228633_Rolul_transplantului_juridic_in_constructia_dreptului_public_romanesc_modern_si_contemporan_teza_de_abilitare
10. TILMAN-TIMON V. Al., *Les influences etrangeres sur le droit constitutionnel roumain*, Sirey, Paris, 1946,
11. GUȚAN, M. *Constituționalism și import constituțional în România modernă: proiectul de Constituție de la 1848 al lui Mihail Kogălniceanu*. În: *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, nr. 11(2) 2011. P. 227-254. [citată 20.03.2025]. Disponibil: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-448708>.
12. AVORNIC, Gh., GRECU, R. *Despre mijlocul cel mai democratic de adoptare a unei constituții*. În: *Revista Națională de Drept*, 2011, nr. 4.
13. ZAPOROJAN V., CRIGAN D. *Metamorfoza adoptării și revizuirii Constituției Republicii Moldova*. În: *Studia Universitatis Moldaviae*, 2019, nr.8(128). Seria “Științe sociale” ISSN 1814-3199, ISSN online 2345-1017
14. NEGULESCU, P., ALEXIANU, G. *Tratat de drept public*. Tomul I. București: Editura Casa Școalelor, 1942. P. 136
15. CIOBANU R. *Tradiția constituțională și inovația legislativă: un echilibru necesar*. În: *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: Editura USM, 2025, pp. 58–69. ISBN 978-9975-62-864-8 (PDF). Disponibil: <https://doi.org/10.59295/stetce2025.05>
16. GÁBOR A. T. *Constituționalismul european: principii, criză și ascensiunea autoritarismului*. În: *Buletinul Curții Constituționale NR. 1/2017 (2)*. ISSN 2537-6195.
17. FUEREA A. *Drept comunitar european. Partea generală*. Editura Allbeck, București, 2004
18. VOICU M. *Unele observații asupra doctrinei dreptului UE și a jurisprudenței CJUE în dezacord cu tezele și opiniile prof. Koen Lenaerts – președintele CJUE (2015-2025)*. [citată 20.08.2023]. Disponibil: <https://www.juridice.ro/essentials/10347/unele-observatii-asupra-doctrinei-dreptului-ue-si-a-jurisprudentei-cjue-in-dezacord-cu-tezele-si-opiniile-prof-koen-lenaerts-presedintele-cjue-2015-2025>
19. *Tratatul privind Uniunea Europeană*, cunoscut și sub numele de Tratatul de la Maastricht. Semnat la 07.02.1992 și intrat în vigoare în 1993

20. ZIEMELE I. *Common constitutional traditions as a means of legitimacy and coherence of the EU legal order*. EU-nited in diversity: between common constitutional traditions and national identities. În: International Conference Riga, Latvia – 2-3 September 2021. [citat 22.04.2025]. Disponibil: [eunited_in_diversity_-_riga_september_2021_-_conference_proceedings.pdf](#)
21. ZLĂTESCU I. M., Demetrescu R. C. *Drept instituțional comunitar și drepturile omului*. Institutul Roman pentru Drepturile Omului. București, 2005. ISBN 973-9316-51-4
22. OSIPOVA S. *Foreword by Ms Sanita Osipova, President of the Constitutional Court of the Republic of Latvia*. În: EU-nited in diversity: between common constitutional traditions and national identities. International Conference Riga, Latvia – 2-3 September 2021. [citat 27.03.2025]. Disponibil: [eunited_in_diversity_-_riga_september_2021_-_conference_proceedings.pdf](#)
23. LEVITS E. *On primacy, common constitutional traditions, and national identity in the common European constitutional space*. P. 27-28 . În: EU-nited in diversity: between common constitutional traditions and national identities. International Conference Riga, Latvia – 2-3 September 2021.

PROVOCĂRILE ȘI RISCURILE VOTULUI ELECTRONIC ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII REPUBLICII MOLDOVA ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ⁹

CHALLENGES AND RISKS OF ELECTRONIC VOTING IN THE CONTEXT OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA'S INTEGRATION INTO THE EUROPEAN UNION

Rodica NICHITA,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0002-0623-557,
e-mail: r.nichita2012@yandex.com

Abstract: *Electronic voting is a topic of great interest in the context of advanced information technologies that are transforming electoral and democratic processes globally. From the election of a national president to local elections, the digitalization of voting promises greater accessibility, transparency, and efficiency. However, the adoption of electronic voting also raises significant challenges related to security, data protection, and the integrity of the electoral process. In this article, we will explore the implementation of electronic voting both in the Republic of Moldova and in the European Union, analyzing both the achievements and the difficulties encountered in this process. Electronic voting refers to the use of information technologies to allow citizens to participate in the electoral process, either via the internet or through specially designed electronic terminals. This may include internet voting, electronic voting terminals, or other technological solutions. The implementation of electronic voting ensures improved accessibility for all citizens, as well as a reduction in costs associated with traditional voting processes. Additionally, it offers faster processing of results and encourages increased citizen participation in electoral processes.*

Keywords: *European Union, electronic voting, electronic voting system, postal voting, electoral system, personal data security, confidentiality of electronic voting.*

⁹ A se vedea ziarul „Îndreptarea” din 22 decembrie 1922, p. 2. O bună parte din raportul prezentat la congres a fost reprodus de autor în lucrarea sa memorialistică, C. Argetoianu, *Memorii pentru cei de mâine. Amintiri din vremea celor de ieri. 1919-1924*. Argetoianu a publicat apoi într-o broșură raportul prezentat la congresul partidului (C. Argetoianu, *Problema constituțională*, București, 1922).

Procesul electoral este esențial pentru funcționarea unei democrații sănătoase. Democrația marchează emanciparea poporului, devenirea lui ca subiect al guvernării, iar această emancipare presupune puterea de autodeterminare a fiecărei persoane – deci înzestrarea acesteia cu drepturi ce-i sunt inerente ca om și cetățean prin recunoașterea dreptului de a alege și de a fi ales, garantarea drepturilor electorale, ca cele mai importante drepturi politice. Constituția Republicii Moldova în art.2, al.1 prevede „Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție”, coroborat cu art.38,al.1 „Voința poporului constituie baza puterii de stat....”, [1] declară poporul drept deținător al suveranității naționale, iar voința poporului este baza puterii de stat exprimată prin alegeri oneste, ce au loc periodic, prin sufragiu universal, egal și prin vot secret. Cetățenii exercită suveranitatea prin intermediul dreptului lor la vot,ei fiind titularii drepturilor electorale. În baza principiului suveranității naționale rezultă că toți cetățenii sunt chemați în mod egal să exercite aceste drepturi. Drepturile electorale sunt drepturi politice fundamentale ale cetățenilor prin care aceștia exercită puterea de stat - dreptul de a alege, dreptul de a fi ales și dreptul de revocare [2]. Drepturile electorale fac parte din drepturile cetățenești fundamentale, fiind grupate în categoria drepturilor exclusiv politice. În conformitate cu Codul electoral, prin drept electoral subînțelegem, dreptul constituțional al cetățeanului de a alege și de a fi ales, și de a-și exprima prin vot atitudinea privind cele mai importante probleme ale statului și ale societății în ansamblu și/sau în probleme locale de interes deosebit [3].

Astăzi, după mai mult de 21 de secole , omenirea continuă să folosească buletine de vot pe hârtie, chiar dacă o mare parte din transferul de date mondial este digital , volumul de date crește în fiecare zi și fiecare om de pe această planetă are posibilitatea ipotetică de a se conecta și de a face schimb de date instantaneu prin internet cu orice altă persoană sau instituție. Omenirea trece acum printr-o metamorfoză, în care distanța nu mai joacă un rol decisiv, iar datele sunt partajate într-o fracțiune de secundă. Migrația pe termen scurt și cea permanentă sunt procese obișnuite în lumea globalizată, iar tehnologiile moderne de comunicare conectează oamenii cu propria lor țară și cu instituțiile care o reprezintă în mod mult mai simplu, mai ieftin și mai rapid decât anterior. Oamenii nu mai depind foarte mult de locurile lor de reședință și solicită din ce în ce mai multe servicii publice deschise și transparente. Dreptul de vot este unul dintre aceste servicii.

În fiecare națiune democratică procesul electoral reprezintă pilonul principal al guvernării, garantând că fiecare cetățean are dreptul și responsabilitatea de a-și exprima opinia prin vot, ceea ce contribuie la consolidarea unui guvern responsabil. Vorbind despre alegerile parlamentare și prezidențiale din Republica Moldova (2020-2021), drepturile electorale ale mai multor alegători din diasporă au fost limitate din cauza distanțelor mari până la secția de votare; costurilor mari de deplasare; numărul mic de secții de votare; capacitățile umane, financiare și tehnice limitate pentru organizarea alegerilor; și procedurilor birocratice sau restricțiilor de participare. Zeci de mii de oameni au așteptat ore întregi în fața secțiilor de votare, fără să reușească să voteze. Conform studiului IMAS,⁶³ la sută din membrii diasporei originare din Republica Moldova susțin introducerea votului electronic. [4] Din aceste motive, adoptarea votului online răspunde nevoilor lumii democratice moderne și este un imperativ al secolului XXI.

Tehnologiile moderne au transformat diverse aspecte ale societății, inclusiv modul în care se desfășoară procesele electorale. Introducerea votului electronic reprezintă o inovație ce are potențialul de a eficientiza și moderniza alegerile, oferind cetățenilor o modalitate mai rapidă și mai convenabilă de a-și exprima votul. Cu toate acestea, această schimbare aduce și provocări considerabile, cum ar fi asigurarea securității cibernetice, protejarea confidențialității datelor și garantarea accesibilității pentru toți cetățenii, indiferent de nivelul lor de competență tehnologică. În plus, este esențial să se mențină transparența și încrederea publicului în integritatea procesului electoral, pentru a evita orice suspiciuni de fraudă sau manipulare.

Votul electronic este o metodă modernă de exprimare a votului în cadrul unui proces electoral, care utilizează tehnologii digitale și electronice pentru a înregistra, procesa și număra voturile. Acesta poate înlocui parțial sau complet metodele tradiționale de vot pe hârtie și poate fi implementat sub mai multe forme, în funcție de infrastructură și necesități sau posibilități. Vom evidenția următoarele tipuri de vot:

Vot electronic la urne (e-voting) – alegătorii își exprimă votul prin intermediul dispozitivelor electronice, cum ar fi terminalele de vot amplasate în secțiile de votare. Aceste terminale pot înregistra voturile direct în format digital.

Vot online (internet voting) – alegătorii votează de la distanță, utilizând un dispozitiv conectat la internet, cum ar fi un computer, tabletă sau telefon mobil. Este utilizat în special pentru a facilita participarea celor care nu se pot deplasa la secțiile de votare.

Vot prin scanare optică – alegătorii completează un buletin de vot pe hârtie care este apoi scanat și procesat electronic pentru a contabiliza voturile.

Avantajele votului electronic:

Creșterea accesibilității – alegătorii din diaspora sau din zone îndepărtate pot participa fără a fi nevoiți să se deplaseze la secțiile de votare. Cetățenii aflați în străinătate sau în zone greu accesibile pot participa la vot fără a fi necesar să se prezinte fizic la secțiile de votare. Facilitează votarea pentru persoanele cu dizabilități sau mobilitate redusă, oferind opțiuni adaptate nevoilor lor.

Rapiditate în procesare – Numărarea voturilor este aproape instantanee, reducând timpul necesar pentru anunțarea rezultatelor. Eliminarea procesului manual de numărare minimizează riscul de erori umane. Înlocuirea procesului manual de numărare cu soluții automate contribuie la reducerea riscului de apariție a erorilor cauzate de factori umani, cum ar fi oboseala, neatenția sau interpretările greșite. Această schimbare nu doar că asigură o mai mare precizie în centralizarea rezultatelor, dar și accelerează întregul proces, oferind rezultate mai rapide și mai sigure. De asemenea, se elimină vulnerabilitatea asociată cu verificările manuale multiple, sporind încrederea în corectitudinea rezultatelor.

Conveniență pentru alegători – Posibilitatea de a vota online sau prin terminale electronice permite o experiență simplificată și mai comodă. Alegătorii pot vota la orice oră în intervalul de deschidere a platformei, fără restricții legate de locație. Alegătorii au libertatea de a-și exercita dreptul de vot la orice moment pe durata programului platformei, indiferent de locația în care se află.

Costuri reduse pe termen lung – scad și se reduc cheltuielile pentru imprimarea și transportul buletinelor de vot fizice. Necesită mai puțini funcționari electorali pentru administrarea procesului.

Reducerea fraudelor tradiționale – tehnologiile moderne pot preveni votul multiplu sau utilizarea documentelor false. Sistemele de autentificare electronică, cum ar fi semnăturile digitale sau autentificarea biometrică, asigură validarea identității alegătorilor.

Îmbunătățirea participării electorale – metoda este atractivă pentru generațiile tinere, familiarizate cu tehnologia. Aceasta reprezintă o opțiune foarte atractivă pentru tineretul din zilele noastre, care este deja familiarizat cu utilizarea tehnologiei în viața de zi cu zi. Generațiile tinere au crescut într-un mediu digital, fiind obișnuite cu dispozitivele și aplicațiile moderne, și adoptă unele soluții inovative și eficiente, cum ar fi aceasta. Alegătorii care nu pot ajunge fizic la urne au o șansă mai mare de a participa.

Impact ecologic redus – eliminarea hârtiei din proces contribuie la protejarea mediului, reducând deșeurile și consumul de resurse naturale.

Flexibilitate și adaptabilitate – votul electronic poate integra mai ușor opțiuni pentru limbi multiple sau pentru alegeri cu mai multe niveluri de complexitate. Ajustările sau actualizările sistemului sunt realizate mai eficient decât în cazul proceselor tradiționale.

Dezavantajele votului electronic

Risc de securitate cibernetică – sistemele electronice pot fi vulnerabile la atacuri informatice, cum ar fi hacking-ul sau manipularea rezultatelor. Necesită măsuri complexe de protecție, cum ar fi criptarea datelor și testări regulate de securitate, ceea ce implică costuri suplimentare.

Lipsa de transparență și încredere – Alegătorii pot percepe procesul ca fiind opac neclar, deoarece algoritmi și tehnologiile utilizate nu sunt ușor de înțeles pentru toți nu sunt clar percepute de toată lumea. Este dificil pentru publicul larg să verifice autenticitatea și corectitudinea rezultatelor.

Dependența de infrastructura tehnologică – în zonele cu acces limitat la internet sau electricitate, utilizarea votului electronic poate fi dificilă sau imposibilă. Erorile tehnice, cum ar fi căderile de server sau defecțiunile hardware, pot compromite procesul electoral.

Excluderea anumitor categorii de alegători – Persoanele mai în vârstă în etate sau cele care nu sunt familiarizate cu tehnologia pot întâmpina dificultăți în utilizarea sistemelor electronice. Accesul limitat la dispozitive electronice în anumite comunități poate crea inegalități, iar restricțiile în privința accesului la dispozitive electronice în anumite comunități pot genera disparități.

Costuri inițiale ridicate – implementarea votului electronic presupune investiții semnificative în dezvoltarea și achiziția sistemelor, infrastructurii și instruirea personalului. Cheltuielile de mentenanță și actualizare pot fi, de asemenea, considerabile.

Posibile încălcări ale confidențialității – alegătorii pot fi preocupați de posibilitatea ca voturile lor să fie urmărite sau legate de identitatea lor, afectând principiul secretului votului. Sistemele necorespunzătoare pot expune datele personale ale alegătorilor la breșe de securitate.

Posibilitatea de manipulare – persoanele sau grupurile care controlează tehnologia pot influența rezultatele prin programe malițioase sau modificări neautorizate. Lipsa unei urme fizice (precum buletinele de vot) poate face dificilă verificarea rezultatelor în caz de contestații.

Rezistență din partea publicului – mulți alegători pot prefera metodele tradiționale din cauza familiarității și percepției de siguranță mai ridicată. / Alegătorii sunt mai predispuși să recurgă la metoda clasică de vot pe hârtie, datorită senzației de siguranță și familiaritate. Lipsa educației digitale poate reduce participarea la alegeri în cazul implementării exclusive a votului electronic.

Votul electronic este utilizat în diferite țări din întreaga lume, printre care pot fi enumerate:

1. vot electronic la urne (e-voting) – acest sistem utilizează dispozitive electronice amplasate în secțiile de votare pentru a înregistra voturile.

- **Brazilia:** Folosește urne electronice la scară națională încă din 2000. Acesta este unul dintre cele mai avansate și bine implementate sisteme de vot electronic la urne din lume.
- **India:** Utilizează urne electronice (EVM – Electronic Voting Machines) pentru toate alegerile. Sistemul este simplu și robust, fiind implementat în zone cu resurse limitate.
- **Statele Unite:** Unele state folosesc urne electronice, însă există diferențe semnificative între state. De exemplu, unele state utilizează dispozitive electronice de înregistrare directă (DRE) cu sau fără buletin de verificare pe hârtie, în timp ce altele au renunțat complet la urnele electronice din motive de securitate.

2. vot online (internet voting) – permite cetățenilor să voteze de la distanță prin intermediul internetului.

- **Estonia:** Este pionierul votului online la nivel mondial. Din 2005, cetățenii pot vota prin internet utilizând o semnătură digitală și un ID electronic.
- **Elveția:** A experimentat votul online pentru cetățenii din diasporă în mai multe cantoane. Implementarea completă este încă în faza de testare.
- **Canada:** Unele provincii, precum Ontario, utilizează votul online la nivel local, dar nu la nivel federal.
- **Norvegia:** A testat votul online în câteva rânduri, însă implementarea la scară largă este oprită din cauza îngrijorărilor privind securitatea.

3. Scanare optică a buletinelor de vot – buletinele de vot completate manual sunt scanate electronic pentru numărarea automată.

Buletinele de vot completate manual sunt scanate electronic pentru numărarea automată.

- **Statele Unite:** Sistemele de scanare optică sunt frecvent utilizate la alegerile federale și locale.

- **Canada:** Scanarea optică este utilizată pe scară largă pentru a facilita numărarea rapidă a voturilor.
 - **Suedia:** Folosește un sistem similar pentru a accelera procesul de numărare a voturilor.
- 4. Vot electronic pentru diaspora** – unele țări implementează soluții electronice pentru a facilita votul cetățenilor din afara granițelor.
- **Franța:** Franța a experimentat votul online pentru diaspora, dar sistemul a fost suspendat din 2017 din cauza preocupărilor legate de securitate.
 - **Australia:** Australia utilizează iVote pentru cetățenii din zone izolate și cu dizabilități, dar nu este folosit pentru toți alegătorii aflați peste hotare. Majoritatea acestora votează prin corespondență sau la misiuni diplomatice.
- 5. Sisteme hibride** – combina metodele electronice cu verificarea manuală pentru mai multă transparență.
- **Germania:** A testat votul electronic, dar utilizarea sa a fost suspendată după o decizie a Curții Constituționale din 2009 care a impus cerințe stricte de transparență.
 - **Olanda:** A folosit urne electronice până în 2007, dar le-a retras din cauza preocupărilor legate de securitate.

Unele state membre ale UE sunt mai reticente în privința implementării votului electronic datorită preocupărilor legate de securitate și de riscurile de fraudă. În plus, diversitatea reglementărilor naționale și diferitele standarde de securitate fac dificilă crearea unui sistem uniform la nivel european. Uniunea Europeană a încurajat statele membre să colaboreze pentru a crea standarde comune și soluții de securitate pentru votul electronic, dar progresul este lent din cauza diferențelor legislative și de infrastructură.

Putem observa că toți înțeleg că votul electronic reprezintă viitorul electoral și depun eforturi considerabile pentru a implementa și securiza acest sistem de votare. Cu toate acestea, la momentul actual, încă nu există resurse suficiente pentru a asigura securitatea și implementarea completă a acestui sistem. Un impediment semnificativ în introducerea acestor sisteme electronice este, de asemenea, lipsa unei educații adecvate a alegătorilor cu privire la utilizarea acestor tehnologii. Fără o educare corespunzătoare, gradul de încredere al publicului în votul electronic rămâne scăzut, ceea ce poate duce la reticență și scepticism.

Pentru a depăși aceste provocări, este esențial ca autoritățile să investească în programe de educare și informare a cetățenilor, explicându-le beneficiile și funcționarea votului electronic. De asemenea, trebuie să se aloce resurse

suplimentare pentru dezvoltarea și implementarea unor măsuri de securitate cibernetică robuste, care să protejeze integritatea și confidențialitatea voturilor. Numai prin abordarea acestor aspecte critice, votul electronic poate deveni o metodă de votare sigură, eficientă și de încredere, contribuind astfel la modernizarea proceselor electorale și la consolidarea democrației.

Pentru Republica Moldova crearea unor sisteme de vot electronic este o provocare pe care aceasta urmează să o rezolve. Subiectul votului electronic a fost discutat intens în ultimii ani însă implementarea sa rămâne în stadiu incipient. Acum recent, în 2024 Comisia Electorală Centrală a propus introducerea votului online/prin internet, ca alternativă pentru cetățenii din diasporă care nu pot ajunge la secțiile de votare în ziua alegerilor. Un capitol cu privire la sistemul de e-votare ar urma să fie inclus în noul Cod Electoral. Dar la momentul actual este necesar ca Republica Moldova să lucreze mult pentru implementarea unui asemenea program, este nevoie să ia măsuri stricte de securitate cibernetică pentru a securiza acest proces și de a lucra cu populația pentru a mări gradul de încredere față de aceste sisteme. Totuși pași importanți spre acest sistem s-au făcut la alegerile prezidențiale din 2024 unde pentru prima dată s-a introdus votul prin corespondență implementat parțial în 6 țări: SUA, Canada, Norvegia, Suedia, Islanda și Finlanda. Această metodă a oferit o alternativă de vot pentru cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot aflați în străinătate în baza Legii privind implementarea parțială a votului prin corespondență din 26.04.2024 [5]. Prin noțiunea de vot prin corespondență, înțelegem conform legii sus menționate, acea metodă alternativă de exercitare a dreptului de vot în străinătate cu utilizarea serviciilor poștale/de curierat. Alegătorul urmează să fie înregistrat prealabil în lista electorală, iar expedierea buletinelor de vot pentru votarea prin corespondență începe cel târziu cu 20 de zile înaintea alegerilor. Recepționarea plicurilor exterioare de către birourile electorale ale secțiilor de votare pentru votul prin corespondență se finalizează cu 3 zile înainte de ziua alegerilor. Implementarea votului prin corespondență reprezintă o treaptă importantă ce ne-a apropiat semnificativ de sistemele de vot electronic. Prin introducerea acestei metode, cetățenii din Republica Moldova cu drept de vot din străinătate au avut la dispoziție o alternativă eficientă. Implementarea votului prin corespondență reprezintă un pas important către modernizarea procesului electoral și apropierea de tehnologiile de vot electronic.

Votul electronic reprezintă viitorul electoral pentru toate țările, reprezintă o direcție de dezvoltare esențială pentru viitorul proceselor electorale la nivel global și această metodă de vot este dictată de tendințele de dezvoltare tehnologică. Cu toate că se fac pași nu doar înainte spre implementarea acestor sisteme de vot, dar și înapoi de către unele țări, totuși acestea reprezintă viitorul.

Este nevoie de a lucra cu populația pentru a îmbunătăți percepția sistemelor de vot electronic, de a crește nivelul de securitate a acestor sisteme și de a le implementa gradual. Implementarea graduală ar permite înțelegerea și familiarizarea treptată a utilizatorilor. Votul electronic ar permite facilitarea procesului de vot, ar oferi un grad ridicat de accesibilitate cetățenilor din diasporă sau cu posibilități limitate la vot, ar facilita procesul de numărare și ar exclude eroarea umană.

Totuși votul electronic ar trebui să fie o metodă alternativă de vot treptat, schimbându-se cu locul cu votul clasic, dar votul clasic mereu ar trebui să rămână ca opțiune pentru a nu încălca dreptul la vot persoanelor care din diferite motive nu pot utiliza votul electronic. Într-o societate modernă, votul electronic ar trebui să fie implementat treptat ca o metodă alternativă de vot, oferind cetățenilor o opțiune suplimentară pentru a-și exprima preferințele electorale. Această tranziție ar trebui să fie realizată cu atenție, asigurându-se că votul clasic rămâne întotdeauna disponibil pentru a proteja dreptul la vot al persoanelor care, din diverse motive, nu pot utiliza votul electronic. Este esențial să se mențină un echilibru între inovație și accesibilitate, astfel încât toți cetățenii să poată participa în mod egal la procesul democratic. În plus, măsurile de securitate cibernetică și protecția datelor trebuie să fie prioritare pentru a garanta integritatea și confidențialitatea votului electronic, consolidând astfel încrederea publicului în acest nou sistem.

Votul prin internet nu mai este doar o alternativă a votului tradițional sau prin corespondență dar poate deveni o realitate a unei societăți dominate de soluții tehnologice și de necesitățile timpurilor noastre, în care milioane de cetățeni și membri ai diasporei sunt limitați în a călători sau chiar a se deplasa la secțiile de vot pentru a-și exercita dreptul la vot. Implementarea votului prin internet comportă, desigur, o serie de provocări de ordin politic, social, financiar sau tehnologic dar toate acestea provocări pot fi soluționate dacă există suficientă voință politică, cooperare dintre instituțiile publice, private și cetățeni.

Sistemele de vot prin internet sunt credibile și funcționează doar dacă există sisteme, atât din punct de vedere decizional, cât și tehnologic. O societate dezvoltată din punct de vedere digital și care folosește pe larg alte soluții de guvernare electronică va accepta mai ușor și implementarea votului online.

Totuși, principalul promotor și totodată, principala barieră în implementarea votului prin internet este prezența sau lipsa voinței politice, prin asumarea sau neasumarea responsabilității și implementării acestui proces complex. Deseori politicienii însă, găsesc o serie de argumente pentru a nu începe un proces de dezbatere largă și cum ar fi soluționate aceste provocări, chiar dacă

există suficientă expertiză și bune practici în domeniu. Spre exemplu, argumentul că voturile pot influențate sau chiar cumpărate, chiar dacă sistemele de vot prin internet pot fi setate pentru votări multiple și doar ultima votare să rămână valabilă. Mai mult, votul tradițional în secția de vot în ziua alegerilor va anula toate voturile online anterioare. Un alt exemplu este argumentul imposibilității verificării votului după exprimarea votului online. În Estonia deja există posibilitatea verificării votului prin intermediul unui cod QR. Din momentul implementării primului vot online în anul 2005 niciun vot online nu a fost compromis ce probează siguranța acestor sisteme, iar cu timpul sistemele de securitate online devin gradual mult mai complexe și sigure.

Un element important este dezvoltarea aptitudinilor digitale în rândul cetățenilor prin diverse programe și plasarea educației digitale drept prioritate primordială pentru sistemul educațional de toate nivelele. Entitățile ce planifică și implementează procesele de transformare digitală și implicit votarea online, trebuie să fi deschise pentru discutarea potențialelor provocări și probleme, societatea având acest drept. Doar astfel pot fi construite sisteme de vot online credibile și care au potențialul de a fi utilizate pe larg. Niciodată nu va exista un sistem de vot online perfect, așa cum nu există și un vot perfect tradițional sau prin corespondență însă aplicând principiile enumerate, fiecare scrutin electoral va oferi lecții și remedii pentru îmbunătățirea lui ulterioară.

Votarea prin internet trebuie să rămână o opțiune de vot, de rând cu cele tradiționale, iar cetățenii să aibă posibilitatea de a alege cea mai convenabilă modalitate de a-și exprima voturile. O metamorfoză foarte rapidă de la votul tradițional la cel online, fără a lua în considerare eventualele riscuri, poate fi periculoasă, contraproductivă și poate compromite definitiv idea implementării votului online în viitor. În contrast, este recomandată implementarea graduală, începând cu alegeri de importanță mai mică, referendumuri locale sau consultări astfel încât cetățenii să poată înțelege bine funcționalitatea și beneficiile acestei opțiuni de vot. Nu este necesară copierea integrală a unei soluții. Pot fi împrumutate diverse elemente ale diverselor sisteme existente și racordate la opțiunile optime necesare unui sau altui stat.

Înțelegerea, dezvoltarea și implementarea acestei opțiuni va lua timp, resurse și mult efort din partea tuturor membrilor societății, va fi necesară crearea de coaliții largi dintre actorii politici, societatea civilă, mediul academic, comunități și cetățeni. Dar suntem siguri că orice stat democratic, mai devreme sau mai târziu, va alege și această opțiune de vot pentru organizarea scrutinelor electorale și cu cât mai devreme acest proces va fi pornit, cu atât mai rapid va fi construit un sistem fiabil, eficient și sigur, care să aducă beneficii enorme tuturor.

• Referințe bibliografice:

- [1] Constituția Republicii Moldova, adoptată pe 29 iulie 1994, publicată în Monitorul Oficial nr. 1/1994. Disponibil: <https://www.presidente.md/rom/constitution>
- [2] Tămaș S., Dicționar Politic. Instituțiile democrației și cultura civică, Casa de cultură și presă „Șansa”, București 1996.
- [3] Codul Electoral al Republicii Moldova nr. 325 din 21.10.2022. Publicat în Monitorul Oficial nr. 346-350/25.11.2022. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=132384&lang=ro
- [4] *Barometrul Diasporei*. Studiu realizat de IMAS. Chișinău, 2021. Disponibil: <https://diaspora.md/wp-content/uploads/2021/12/Barometrul-Diasporei-2021.pdf>
- [5] *Legea Republicii Moldova nr. 109 privind implementarea parțială a votului prin corespondență* din 26.04.2024. Publicată în Monitorul Oficial nr. 158-163/03.05.2024. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139876&lang=ro

**RETROACTIVITATEA LEGII NR. 65/2023:
ASPECTE DE [NE]CONSTITUȚIONALITATE ȘI
[IN]SECURITATE JURIDICĂ
(Partea I)¹⁰**

**RETROACTIVITY OF LAW NO. 65/2023: ASPECTS OF
[UN]CONSTITUTIONALITY AND LEGAL [IN]SECURITY
(Part I)**

Irina IACUB,
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice
al Universității de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0002-8349-2789,
e-mail: irina.iacub@usm.md

***Abstract.** The present study focuses on analyzing the normative content of Law No. 65/2023 on the external evaluation of judges and candidates for the position of judge at the Supreme Court of Justice (CSJ), in order to assess its compliance with the constitutional principle of non-retroactivity of the law. In this regard, the author seeks to determine whether the law produces retroactive effects and, if so, whether its retroactive application can infringe upon the fundamental rights of the individuals subject to evaluation, while also undermining their legal certainty.*

The research hypothesis is based on the premise that Law No. 65/2023 generates effects incompatible with the principle of non-retroactivity of the law and with the requirements of legal certainty (particularly the stability of legal relationships), which substantially affects the fundamental rights of the evaluated candidates.

In order to confirm this hypothesis, the study addresses aspects such as the constitutional guarantee of the principle of non-retroactivity of the law and the material competence of the Evaluation Commission, from the perspective of its prerogative to establish facts and to legally qualify them in relation to the negative integrity criteria set out in Article 11, paragraphs (2) and (3) of Law No. 65/2023.

¹⁰ Studiu elaborat în cadrul subprogramului de cercetare – 01.05.01: „Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul aderării la Uniunea Europeană: abordări juridice, politologice și sociologice” (SENREMO) (pentru 2024-2027), realizat de Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice al Universității de Stat din Moldova.

Given the need to comply with volume limitations, other relevant aspects will be addressed in subsequent research (Part II of the study).

Keywords: *non-retroactivity of the law, legal certainty, Law No. 65/2023, Vetting Commission, material competence of the Commission, formal retroactivity of the law, substantive retroactivity of the law, establishment of facts, legal qualification of facts.*

1. Introducere

1.1. Contextul și justificarea cercetării. În prezent, în Republica Moldova este în plină desfășurare o nouă etapă a „reformelor în justiție”, care constă în supunerea reprezentanților sistemului judiciar unei proceduri de evaluare a *integrității financiare și etice*. Obiectivul major declarat al acestui demers este excluderea din sistem a persoanelor care nu întrunesc criteriile de integritate etică și financiară (fiind susceptibile de *corupție*) și prevenirea accesului unor astfel de persoane în sistemul judiciar. Deși scopul reformei este justificat de necesitatea consolidării statului de drept, este esențial ca procedura de evaluare să se desfășoare cu respectarea strictă a legalității, echității, a drepturilor fundamentale ale persoanelor evaluate și cu garantarea protecției împotriva arbitrarului sau abuzului autorităților.

Realizarea acestor exigențe implică întrunirea a două condiții esențiale și complementare: (1) reglementarea normativă clară, completă și echitabilă a procedurii de evaluare și (2) desfășurarea acesteia cu respectarea strictă a cadrului legal de către toate părțile implicate [1]. Deși aplicarea corectă a legislației de către autorități este indispensabilă, responsabilitatea primordială revine legiuitorului, care trebuie să instituie norme clare, previzibile și conforme exigențelor statului de drept. Doar astfel se poate fundamenta garantarea legalității, predictibilității și echității întregii procedurii de evaluare. Calitatea juridică a reglementărilor aplicabile constituie, așadar, premisa decisivă pentru validitatea și succesul întregului proces de evaluare.

Pentru a determina măsura în care obiectivul evaluării poate fi atins în condiții de legalitate, transparență și echitate, este indispensabilă o analiză riguroasă a calității cadrului normativ aplicabil, realizabilă printr-o activitate expertologică distinctă – *expertiza juridică a actelor normative* [2, p. 158-165; 3, p. 214-224; 4, p. 294-311; 5, p. 236-249; 6, p. 83-93]. Dincolo de calitatea tehnico-juridică propriu-zisă a reglementărilor, obiectul expertizei trebuie să includă și evaluarea respectării și garantării *stabilității raporturilor juridice*, ca element esențial al *securității juridice*. O astfel de analiză este

necesară pentru a aprecia dacă cadrul legal oferă garanții suficiente împotriva arbitrarului legislativ și asigură previzibilitatea indispensabilă unui proces de evaluare desfășurat în mod legal și echitabil.

În acest context, principiul constituțional al *neretroactivității legii* – expresie a încrederii legitime în stabilitatea dreptului – dobândește o relevanță centrală pentru evaluarea impactului juridic al reglementărilor din domeniu. Devine, astfel, esențială aprecierea măsurii în care cadrul legal al evaluării, prin mecanismele sale și prin consecințele juridice pe care le generează, operează sau nu cu efect retroactiv și, eventual, dacă are potențialul de a afecta negativ drepturi dobândite sau situații juridice consolidate.

Necesitatea expertizării modului de respectare a principiului *neretroactivității legii* este cu atât mai relevantă în contextul unui segment distinct al reformei – procedura de evaluare externă a judecătorilor și candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție (în continuare – CSJ), reglementată de Legea nr. 65/2023 [7]. Întrucât această lege instituie un mecanism de evaluare cu potențial efect retroactiv și sancționator, aplicabil unor fapte și situații juridice anterioare intrării sale în vigoare, se impune o examinare riguroasă a conformității sale cu exigențele constituționale menționate.

Având în vedere că, în calitate de candidat la o astfel de funcție, am fost supusă procedurii de evaluare externă (soldată cu rezultate negative – nepromovarea evaluării), am considerat necesar să analizez acest proces dintr-o perspectivă juridico-normativă și tehnico-legislativă extinsă, pentru a identifica compatibilitatea sa cu principiile statului de drept și exigențele securității juridice. Experiența personală oferă un suport factual relevant pentru examinarea modului în care cadrul normativ aplicabil este conceput, interpretat și aplicat în practică. Prin urmare, demersul de față nu are caracter subiectiv, ci urmărește o analiză obiectivă și critică a reglementărilor relevante, axată pe evaluarea calității tehnico-juridice a acestora și pe impactul lor asupra drepturilor și garanțiilor fundamentale ale subiecților vizați de procedura de evaluare.

1.2. Scopul studiului de față constă în analiza conținutului normativ al *Legii nr. 65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al CSJ*, în vederea aprecierii conformității acesteia cu principiul constituțional al *neretroactivității legii*. În acest sens, urmărim să determinăm dacă legea produce efecte cu caracter retroactiv și, în caz afirmativ, să stabilim dacă aplicarea sa retroactivă este susceptibilă să aducă atingere drepturilor fundamentale ale persoanelor supuse evaluării, afectând totodată securitatea juridică a acestora.

1.3. Ipoteza de cercetare pornește de la premisa că Legea nr. 65/2023 generează efecte incompatibile cu principiul neretroactivității legii și cu exigențele securității juridice (pe dimensiunea protecției încrederii legitime și stabilității raporturilor juridice), ceea ce afectează substanțial drepturile fundamentale ale candidaților evaluați.

1.4. Metode și materiale aplicate. Studiul se bazează pe analiza juridică a conținutului normativ al Legii nr. 65/2023, utilizând metode specifice cercetării juridico-doctrinare: analiza sistemică și logică a normelor legale, interpretarea dogmatică și hermeneutică a principiilor constituționale incidente (neretroactivitatea legii, stabilitatea raporturilor juridice și securitatea juridică), precum și, punctual, metoda comparativă. Materialele consultate includ acte normative relevante (Constituția, Legea nr. 65/2023, legislație conexasă), jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova și a Curții Europene a Drepturilor Omului, lucrări doctrinare de specialitate, precum și opinii ale organismelor internaționale relevante în domeniul statului de drept.

2. Rezultate obținute și discuții

2.1. Garantarea constituțională a principiului neretroactivității legii. Conform principiului general al acțiunii legii în timp, un act normativ (o lege) produce efecte juridice doar asupra faptelor care au loc în intervalul de timp dintre intrarea sa în vigoare și abrogarea sau ieșirea sa din vigoare [8, p. 280]. Din momentul intrării în vigoare, legea nouă reglementează relațiile sociale într-o variantă actualizată, înlocuind actele normative anterioare, care își încetează aplicabilitatea. Totodată, noua lege nu se aplică asupra faptelor produse sub imperiul legii anterioare, deja abrogate sau înlocuite, deoarece acestea au fost reglementate într-un cadru juridic distinct, valabil la momentul respectiv. Această limitare temporală a acțiunii legii se exprimă prin formula *neretroactivității legii* și înseamnă că legea nouă nu se poate aplica faptelor și situațiilor juridice anterioare intrării sale în vigoare [9, p. 68; 8, p. 280].

Per a contrario, efectul *retroactiv* al legii presupune aplicarea acesteia unor fapte sau situații juridice care s-au produs anterior intrării sale în vigoare. Practic, o lege *retroactivă* modifică sau influențează evenimente care au avut loc anterior adoptării sale. Având în vedere că aceasta contravine principiului predictibilității legii, un astfel de efect juridic este interzis.

În aceeași ordine de idei, precizăm că legea nu poate nici să ultraactiveze, adică nu trebuie să-și extindă acțiunea dincolo de momentul ieșirii din vigoare (limita superioară a duratei ei), cu excepția cazurilor expres prevăzute de lege.

În acest context, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a statuat că „efectul legii în timp este guvernat de *principiul activității legii*, potrivit căruia legea se aplică tuturor faptelor în timpul în care se află în vigoare, având eficiență deplină și continuă din momentul intrării în vigoare și până la abrogarea ei. Legea nu se aplică faptelor săvârșite înainte de intrarea ei în vigoare, adică nu are efect retroactiv. Ea dispune numai pentru prezent și viitor și nu are efecte juridice pentru trecut” [10]. Prin această afirmație, instanța de jurisdicție constituțională a subliniat *principiul neretroactivității legii*, care, în opinia sa, „urmărește protejarea drepturilor și libertăților, contribuie la adâncirea securității juridice și a certitudinii în relațiile interumane” [11].

La nivel constituțional, *neretroactivitatea legii* este expres consacrată în art. 22 din *Constituția Republicii Moldova* [12], care prevede: „Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nicio pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos”. Dispoziții similare sunt cuprinse în art. 11 alin. (2) din *Declarația Universală a Drepturilor Omului* [13], în art. 15 din *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice* [14] și în art. 7 din *Convenția Europeană a Drepturilor Omului* [15]).

Deși formulată într-un context sancționator penal („nimeni nu va fi condamnat...”, „... nicio pedeapsă...”), norma constituțională citată este interpretată, atât în jurisprudența Curții Constituționale, cât și în doctrina constituțională, ca parte a principiului general al *securității juridice* și ca o garanție împotriva aplicării retroactive a oricărei legi mai defavorabile, indiferent de ramura de drept (nu doar într-un domeniu limitat, cum ar fi dreptul penal). Această interpretare este justificată, având în vedere că norma nu utilizează termenul de „infrațiune”, ci pe cel de „act delictuos”, care, într-un sens larg, desemnează orice faptă ilicită, adică contrară legii.

În plus, existența unor dispoziții similare în alte acte legislative, precum art. 7 alin. (1)-(3) din *Codul civil al RM* [16] și art. 3 din *Codul de procedură civilă al RM* [17], confirmă caracterul general al principiului *neretroactivității legii*, aplicabil în toate domeniile reglementate de legislație. Prin urmare, art. 22 din Constituție trebuie înțeles ca expresie a unei reguli generale de aplicare a legii în timp și nu doar ca o garanție aplicabilă exclusiv în dreptul penal.

Cu titlu general, *neretroactivitatea legii* este consacrată imperativ și în *Legea cu privire la actele normative* nr. 100/2017 [18], care, în art. 73 alin. (3), prevede: „[a]ctul normativ produce efecte doar cât este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultraactiv”.

Este important de subliniat în context că principiul *neretroactivității legii* nu este unul absolut [19, p. 16-17]. Deși are o semnificație esențială pentru asigurarea securității juridice și a certitudinii în raporturile sociale, Legea nr. 100/2017 prevede anumite excepții. Astfel, potrivit art. 73 alin. (4), „[a]u efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancțiuni mai blânde”. De asemenea, art. 74 alin. (6) din aceeași lege stipulează că: „[a]ctul normativ de interpretare nu are efecte retroactive, cu excepția cazurilor când prin interpretarea normelor de sancționare se creează o situație mai favorabilă”. În opinia noastră, noțiunea de „sancțiuni” și expresia „norme de sancționare”, astfel cum sunt utilizate în prevederile citate, nu pot fi interpretate restrâns, exclusiv în sens contravențional sau penal. Aceste concepte trebuie înțelese într-un sens juridic larg, care transcende granițele dreptului penal și contravențional, fiind aplicabile în toate ramurile dreptului în care statul poate adopta măsuri restrictive ca reacție la o conduită pretins inadecvată sau incompatibilă cu anumite exigențe legale. Această interpretare extensivă este impusă de logica sistemului de protecție a drepturilor fundamentale și de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat în mod constant că, indiferent de calificarea formală din dreptul intern, o măsură are caracter sancționator dacă este dispusă în urma evaluării unei conduite, are scop represiv sau preventiv, și produce efecte restrictive substanțiale asupra drepturilor individuale (cauza Engel și alții c. Țărilor de Jos (1976), Öztürk c. Germaniei (1984), Matyjek c. Poloniei (2007), Jankauskas c. Lituaniei (nr. 2), 2011 etc.).

Sub aspect comparativ, exemplificativă în acest sens este norma constituțională din România, care stabilește expres că „[l]egea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile” (art. 15 alin. (2) din *Constituția României* [20]). Observăm astfel că constituantul român a consacrat, la nivelul Legii Supreme, nu doar regula *neretroactivității legii*, ci și excepția de la aceasta, limitată strict la domeniul dreptului penal și contravențional, în sensul aplicării retroactive doar a normei mai favorabile. La nivel internațional, excepția de la regula *neretroactivității* o regăsim consacrată doar în art. 15 alin. (1) din *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice*. Prin urmare, o reglementare asemănătoare și în Constituția RM ar fi binevenită [19, p. 14], în special pentru a clarifica și limita domeniile în care poate fi admisă aplicarea retroactivă a legii, cu respectarea drepturilor fundamentale și a principiului securității juridice.

Lacuna constituțională enunțată este suplinită de Curtea Constituțională a RM, care în jurisprudența sa a statuat tranșant: „[p]rincipiul *neretroactivității legii*, care are o autoritate incontestabilă, suportă excepții relevate de drept penal și drept administrativ, potrivit cărora legea care înlătură pedeapsa pentru o

faptă sau care ușurează pedeapsa are efect retroactiv, adică se extinde și asupra faptelor săvârșite până la emiterea ei” [10].

Prin urmare, rezultă că, în Republica Moldova, *retroactivitatea legii* este, în principiu, interzisă, constituind o garanție esențială a securității și previzibilității juridice. Totuși, această interdicție admite o excepție importantă: atunci când legea nouă stabilește sancțiuni mai blânde, ea poate produce efecte juridice. În asemenea cazuri, persoana vizată are dreptul să beneficieze de efectul retroactiv al legii mai blânde (adică, de aplicarea legii mai favorabile), iar statul are obligația constituțională de a respecta acest drept [21, p. 16; 19, p. 18].

Interdicția aplicării *retroactive* a legii este reconfirmată și prin prevederile art. 54 din *Constituția RM*¹¹, care instituie un regim de protecție consolidată pentru drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Potrivit alin. (1) al acestui articol, în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua aceste drepturi, consacrându-se astfel caracterul lor intangibil în cadrul ordinii constituționale [22, p. 343-345]. Alineatul (2) permite, în mod excepțional, restrângerea exercițiului anumitor drepturi și libertăți, însă numai în condiții strict reglementate: restrângerea trebuie să fie prevăzută de lege, să corespundă normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și să fie necesară pentru atingerea unui scop legitim, precum asigurarea securității naționale, ordinii publice sau protejarea drepturilor altor persoane.

În mod deosebit, alin. (3) al aceluiași articol impune o limitare și mai strictă, instituind o interdicție expresă de restrângere a anumitor drepturi fundamentale, indiferent de circumstanțele de ordin public sau privat. Spre deosebire de regimul flexibil al alin. (2), care permite restrângeri proporționale în funcție de contextul legitim justificativ, alin. (3) consacră o veritabilă clauză de intangibilitate pentru drepturile prevăzute la art. 20–24 din Constituție, și anume: *accesul liber la justiție* (art. 20), *prezumția nevinovăției* (art. 21), *ne-retroactivitatea legii* (art. 22), *dreptul persoanei de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle* (art. 23), precum și *dreptul la viață și integritate fizică și psihică* (art. 24). Prin urmare, aceste drepturi sunt declarate de către constituant inviolabile și, în consecință, nu pot fi supuse niciunei forme de restrângere, nici măcar în situații excepționale [22, p. 346-347].

¹¹ **Articolul 54 din Constituția RM:** „(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului. (2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției. (3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24. (4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

Așadar, având în vedere că art. 54 alin. (3) din Constituția RM interzice în mod expres restrângerea *dreptului la neretroactivitatea legii*, iar aplicarea retroactivă a unei norme în sens defavorabil echivalează cu o diminuare a protecției acestui drept, rezultă că orice aplicare retroactivă a legii, în defavoarea individului, este inadmisibilă din punct de vedere constituțional. În alți termeni, *retroactivitatea legii* este permisă doar dacă îmbunătățește situația persoanei și este categoric interzisă dacă are ca efect restrângerea exercitării drepturilor sale fundamentale.

În final, interpretarea corelată a art. 22 și art. 54 alin. (3) din Constituția RM permite conturarea unei concluzii ferme: *principiul neretroactivității legii* beneficiază de o protecție constituțională absolută, fiind plasat în sfera drepturilor intangibile, a căror exercitare nu poate fi restrânsă nici chiar în condiții excepționale. În consecință, orice act normativ care produce efecte retroactive în defavoarea persoanei și afectează exercitarea drepturilor sale fundamentale este contrar dispozițiilor constituționale, altfel spus, neconstituțional.

În plan comparativ, este important de menționat că, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului [23], *retroactivitatea legii* poate fi admisă doar cu titlu de excepție, și numai în măsura în care: a) este justificată de un interes public imperativ; b) respectă principiul proporționalității și c) nu aduce o atingere gravă drepturilor fundamentale ale persoanei (precum dreptul de proprietate, dreptul la un proces echitabil etc.).

În aceste condiții, ar putea apărea în mod firesc întrebarea: care standard are prioritate – cel constituțional intern sau cel derivat din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului? Ca răspuns, vom sublinia că deși jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului admite, cu titlu de excepție, aplicarea retroactivă a legii în anumite condiții, aceasta nu impune statelor o astfel de soluție și nici nu le împiedică să instituie standarde mai înalte de protecție. Dimpotrivă, statele sunt încurajate să consolideze protecția drepturilor fundamentale în ordinea lor constituțională.

În acest sens, dacă dreptul intern consacră o protecție absolută a principiului neretroactivității, autoritățile statului sunt obligate să respecte acest standard superior, chiar și în contextul în care dreptul internațional ar permite derogări. Menținerea acestui nivel sporit de protecție reflectă angajamentul ferm față de valorile statului de drept, securitatea juridică și protejarea persoanei împotriva arbitrarului legislativ.

2.2. Efectul retroactiv al Legii nr. 65/2023. Legea nr. 65/2023 instituie Comisia de Vetting ca entitate responsabilă de evaluarea externă a judecătorilor și candidaților la funcția de judecător al CSJ. Potrivit art. 2 alin. (1), această

evaluare constituie „un exercițiu excepțional, unic și limitat în timp, desfășurat pentru verificarea integrității” financiare și etice a persoanelor vizate.

Evaluarea este realizată de Comisie pe baza unor fapte și situații produse anterior intrării în vigoare a Legii nr. 65/2023. Mai exact, conform prevederilor art. 11 alin. (2) și (3) din lege¹², faptele și situațiile juridice supuse evaluării se referă la perioade de referință ce pot acoperi intervale de 5, 10 sau chiar 12 ani înainte de adoptarea Legii nr. 65/2023. Se observă că, deși procedura de evaluare reprezintă, formal, o situație juridică nouă, desfășurată după intrarea în vigoare a Legii nr. 65/2023, obiectul evaluării – faptele și conduitele analizate – se referă la o perioadă juridic încheiată anterior adoptării acesteia. Prin urmare, dispozițiile art. 11 alin. (2) și (3) din Legea nr. 65/2023 consacră expres *retroactivitatea formală* a acesteia, întrucât prevăd aplicarea procedurii și normelor legale noi asupra unor fapte și situații juridice produse înainte de intrarea sa în vigoare.

În esență, retroactivitatea în acest caz are un caracter potențial, întrucât legea nu consacră în mod expres efecte juridice retroactive, ci doar permite apariția unor astfel de efecte. Altfel spus, aplicarea sa poate genera efecte juridice retroactive cu caracter substanțial, însă acestea nu decurg în mod necesar din conținutul normei, ci din modul concret de interpretare și aplicare a acesteia.

¹² Articolul 11 din Legea nr. 65/2023: „(1) În sensul prezentei legi, evaluarea constă în verificarea integrității etice și celei financiare a subiecților indicați la art. 3 alin. (1). (2) Se consideră că judecătorul nu corespunde criteriului de integritate etică dacă Comisia de evaluare are dubii serioase determinate de faptul că: a) în ultimii 5 ani, acesta a încălcat grav regulile de etică și conduită profesională a judecătorilor, a procurorilor sau, după caz, a altor profesii, precum și dacă a avut un comportament arbitrar sau a emis acte arbitrare, în ultimii 10 ani, contrare normelor imperative ale legii, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului stabilise, anterior adoptării actului, că o decizie similară a fost contrară Convenției Europene pentru Drepturile Omului; b) în ultimii 10 ani, a admis în activitatea sa incompatibilități și conflicte de interese incompatibile cu funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție. (3) Se consideră că judecătorul nu corespunde criteriului de integritate financiară dacă Comisia de evaluare are dubii serioase determinate de faptul că: a) diferența dintre avere, cheltuieli și venituri, pentru ultimii 12 ani, depășește, în total, 20 de salarii medii pe economie, în cuantumul stabilit de Guvern pentru anul în care a început evaluarea judecătorului; b) în ultimii 10 ani, a admis iregularități fiscale în urma cărora suma impozitului neplătit a depășit, în total, 5 salarii medii pe economie, în cuantumul stabilit de Guvern pentru anul în care a început evaluarea judecătorului. (4) În procesul de evaluare a integrității financiare, Comisia de evaluare poate verifica: a) respectarea de către judecător a regimului fiscal în partea ce ține de achitarea impozitelor la folosirea mijloacelor și veniturilor rezultate din proprietatea deținută, de veniturile imposabile și de achitarea drepturilor de import și celor de export; b) respectarea de către judecător a regimului juridic al declarării averii și intereselor personale; c) modul de dobândire a bunurilor aflate în proprietatea sau posesia judecătorului ori a persoanelor indicate la alin. (5), precum și cheltuielile legate de întreținerea bunurilor respective; d) sursele de venit ale judecătorului și, după caz, ale persoanelor indicate la alin. (5); e) dacă există sau nu contracte de împrumut, credit, leasing, asigurare sau alte contracte care pot asigura beneficii de ordin financiar, în care judecătorul, persoana indicată la alin. (5) sau persoana juridică, în care aceștia au calitatea de beneficiari efectivi, este parte contractantă; f) dacă există sau nu donații în care judecătorul sau persoana specificată la alin. (5) are statut de donatar sau de donator; g) alte aspecte relevante pentru identificarea originii averii judecătorului și pentru justificarea acesteia. (5) La aprecierea corespunderii cu criteriile prevăzute la alin. (3) din prezentul articol, Comisia de evaluare ia în considerare inclusiv averea, cheltuielile, veniturile persoanelor apropiate, astfel cum acestea sunt definite în Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, precum și ale persoanelor indicate la art.33 alin.(4) și (5) din Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. (6) La aprecierea corespunderii cu criteriile prevăzute la alin. (2) și (3) se țin cont de prevederile legale existente la momentul săvârșirii faptelor respective. Actele sau constatările altor entități cu competențe în domeniile respective nu au valoare prestabilită pentru Comisia de evaluare. Constatările din hotărârile judecătorești irevocabile se iau în considerare în mod obligatoriu de către Comisia de evaluare, cu excepția hotărârilor pe care Comisia de evaluare le consideră arbitrare sau vădit nerezonabile. Comisia de evaluare se poate pronunța doar asupra încălcărilor regulilor de etică și conduită profesională, fără a se pronunța asupra legalității hotărârilor respective.”

În aceste condiții, apare în mod firesc întrebarea dacă simpla existență a unei retroactivități formale și potențiale este suficientă pentru a reține o încălcare a principiului constituțional al neretroactivității legii. Răspunsul este negativ. Acest principiu este încălcat doar atunci când retroactivitatea produce efecte juridice substanțiale, afectând drepturi sau obligații deja stabilite. Prin urmare, constatarea unei încălcări nu poate avea loc în absența unor efecte reale și concrete; simpla posibilitate a aplicării retroactive, fără incidență substanțială, nu este de natură să compromită respectarea acestui principiu constituțional.

Plecând de la această constatare, în continuare ne propunem să analizăm în detaliu anumite dispoziții ale Legii nr. 65/2023, în vederea evaluării riscului de producere a unei *retroactivități substanțiale*, adică a unor efecte juridice concrete și defavorabile asupra situațiilor juridice deja consumate, prin modificarea sau recalificarea drepturilor ori obligațiilor anterior constituite, precum și a unei *retroactivități efective*, manifestată prin aplicarea în practică a acestor efecte și generarea unor consecințe juridice reale, cum ar fi impunerea de sancțiuni, restricții sau afectarea unor drepturi deja dobândite.

Pentru a determina în ce măsură Legea nr. 65/2023 generează efecte retroactive de natură substanțială, se impune analiza a două dimensiuni esențiale: (a) competența materială a Comisiei de Vetting, cu referire la posibilitatea acesteia de a constata comiterea de fapte relevante anterior intrării în vigoare a legii și de a le califica juridic și (b) consecințele juridice negative asociate nepromovării evaluării, cu accent pe caracterul sancționator sau restrictiv al acestora.

A. Competența materială a Comisiei de Vetting. Așa cum s-a menționat anterior, evaluarea externă realizată de Comisie vizează fapte și conduite produse anterior intrării în vigoare a Legii nr. 65/2023. În aceste condiții, devine esențial să se stabilească dacă competența acestei entități se limitează la o simplă constatare formală a unor asemenea fapte sau, dimpotrivă, presupune o apreciere substanțială și autonomă a conduitei anterioare a persoanelor evaluate. În acest scop, se impune o analiză detaliată a întinderii competenței Comisiei. Având în vedere că unele reflecții asupra acestui aspect au fost formulate într-un demers științific anterior, în cele ce urmează ne vom limita la prezentarea sintetică a principalelor idei.

Pentru început, reiterăm că Legea nr. 65/2023 reglementează în mod lacunar și ambiguu competența (atribuțiile) Comisiei de Vetting, în special în următoarele articole:

- Art. 4 alin. (3): „În exercitarea mandatului, Comisia de evaluare are următoarele competențe: a) colectează, acumulează și verifică, prin mijloace neinterzise de lege, toate informațiile relevante pentru evaluare; (...); f) efectuează evaluarea și aprobă rapoarte privind rezultatele evaluării; g) alte competențe prevăzute de prezenta lege”.
- Art. 16: „(1) În urma evaluării ..., Comisia de evaluare întocmește un raport motivat cu privire la evaluare care să conțină propunerea privind promovarea sau nepromovarea evaluării. (...). (2) Raportul cu privire la evaluare conține *faptele relevante*, motivele și concluzia privind promovarea sau nepromovarea evaluării. (...)”.

Din aceste dispoziții rezultă, în mod logic, că atribuția Comisiei de a „colecta și verifica informațiile” are drept finalitate constatarea existenței sau inexistenței unor fapte (conduite) în trecutul subiectului evaluat. Categoriile de *fapte relevante* sunt precizate în art. 11 alin. (2) și (3) din Legea nr. 65/2023, care stabilește: „Se consideră că judecătorul nu corespunde criteriului de integritate *etică/financiară* dacă Comisia de evaluare are *dubii serioase* determinate de *faptul* că”: „a) ... acesta a încălcat grav regulile de etică și conduită profesională ..., precum și dacă a avut un comportament arbitrar sau a emis acte arbitrare ...; b) ... a admis în activitatea sa incompatibilități și conflicte de interese ...”; „a) diferența dintre avere, cheltuieli și venituri, pentru ultimii 12 ani, depășește, în total, 20 de salarii medii pe economie ...; b) ... a admis iregularități fiscale în urma cărora suma impozitului neplătit a depășit, în total, 5 salarii medii pe economie ...”.

Rezultă astfel că Comisia este competentă să constate fapte relevante comise de către subiectul evaluat care denotă: i) încălcarea gravă a regulilor de etică și conduită profesională; ii) admiterea de comportamente arbitrare sau emiterea de acte arbitrare; iii) admiterea de incompatibilități și conflicte de interese; iv) dobândirea averii nejustificate; v) admiterea de iregularități fiscale (sub formă de neplată a impozitului).

Sub aspect juridic, această competență implică două prerogative distincte: **(a)** constatarea faptelor și a conduitelor efectiv manifestate de către subiectul evaluării și **(b)** calificarea juridică a acestor fapte prin raportare la normele de etică și conduită profesională, la regimul fiscal, regimul juridic al averii etc. Le vom analiza succesiv, întrucât exercitarea acestor prerogative ridică probleme specifice de aplicare a legii în timp. În special, ne propunem să examinăm dacă și în ce măsură aceste prerogative pot duce la reconsiderarea unor situații juridice consumate sau la atribuirea de semnificații juridice noi unor fapte trecute. Astfel, vom clarifica dacă și cum aceste mecanisme instituite de

Legea nr. 65/2023 pot determina apariția unor efecte retroactive substanțiale, în sensul afectării concrete și defavorabile a unor raporturi juridice preexistente.

a) Constatarea comiterii faptelor. În ceea ce privește prerogativa *constatării comiterii faptelor*, pentru început este esențial de subliniat că exercitarea acesteia trebuie să se întemeieze pe probe relevante, pertinente și concludente. Or, *constatarea* comiterii unor fapte în baza unor deducții, sub forma unor „probabilități”, „suspiciuni rezonabile” sau „dubii serioase”, în absența unui suport probator solid, este incompatibilă cu exigențele minime ale unei proceduri echitabile și, prin urmare, categoric inadmisibilă. Din această perspectivă, sintagma „dubii serioase” din art. 11 alin. (2) și (3) din Legea nr. 65/2023 ridică probleme majore de claritate și previzibilitate, venind în contradicție cu logica juridică și principiile fundamentale de constatare juridică a faptelor.

Făcând abstracție de această nuanță (care, desigur, impune o analiză detaliată distinctă), apare în mod firesc întrebarea: *care este suportul probator necesar pentru constatarea comiterii faptelor relevante în cadrul evaluării?*

Deși Legea nr. 65/2023 nu conține dispoziții exprese referitoare la mijloacele de probă admisibile ori la standardul probatoriu aplicabil în cadrul evaluării externe, alin. (4) al art. 11 oferă o bază normativă indirectă pentru identificarea obiectului probatoriu, însă doar în ceea ce privește criteriul integrității financiare. Astfel, prin enumerarea aspectelor ce pot fi verificate de Comisie – precum respectarea regimului fiscal, declararea averii și intereselor personale, proveniența bunurilor, sursele de venit, existența unor contracte generatoare de beneficii patrimoniale – se conturează un tablou factologic care presupune în mod necesar existența unor dovezi materiale și documentare. Prin urmare, suportul probator al evaluării integrității financiare trebuie să fie constituit, în mod prioritar, din înscrisuri oficiale: declarații de avere, evidențe fiscale, contracte, extrase bancare, acte notariale și alte documente care atestă drepturi patrimoniale sau obligații financiare.

În schimb, legea nu prevede nicio dispoziție specifică referitoare la mijloacele de probă ori la obiectul probatoriu în ceea ce privește evaluarea integrității etice. Această omisiune legislativă generează o incertitudine normativă semnificativă, întrucât lasă la latitudinea Comisiei stabilirea, în mod autonom, a probelor considerate relevante. Riscurile grave generate de această omisiune legislativă vor face însă obiectul unei analize detaliate într-un demers viitor.

Totuși, chiar și în lipsa unei reglementări clare privind mijloacele de probă aplicabile, trebuie subliniat că evaluarea vizează, în esență, fapte produse în trecut – fapte care, în mod normal, ar fi putut fi investigate și sancționate

de autoritățile competente la momentul respectiv. În acest context, actele sau constatările emise de aceste autorități capătă o semnificație deosebită. Valoarea probatorie a acestora este reglementată expres în art. 11 alin. (6) din Legea nr. 65/2023, care, în teza a II-a, prevede: „Actele sau constatările altor entități cu competențe în domeniile respective nu au valoare prestabilită pentru Comisia de evaluare. Constatările din hotărârile judecătorești irevocabile se iau în considerare în mod obligatoriu de către Comisia de evaluare, cu excepția hotărârilor pe care Comisia de evaluare le consideră arbitrare sau vădit nerezonabile”.

Ținând cont că „*actele sau constatările altor entități competente*” (inclusiv hotărârile judecătorești irevocabile considerate de Comisie arbitrare sau vădit nerezonabile) nu au valoare prestabilită pentru Comisiei, rezultă că aceasta dispune de o marjă largă de apreciere, având abilitatea legală de a constata în mod autonom faptele relevante, indiferent de conținutul sau concluziile acestor acte. În consecință, Comisia poate reține comiterea de fapte pretins compromițătoare produse cu 5, 10 sau chiar 12 ani în urmă, inclusiv în cazurile în care procedurile oficiale de investigare au fost anterior încetate ori soluționate definitiv. O asemenea abordare conduce, în mod firesc, la repunerea în discuție a unor situații juridice deja consumate, afectând astfel stabilitatea raporturilor juridice și autoritatea de lucru judecat a deciziilor anterioare.

Mai mult, interpretarea extensivă a tezei a II-a din art. 11 alin. (6) din Legea nr. 65/2023 – de altfel, echivocă – ne permite să deducem că Comisia ar putea reține comiterea unor fapte chiar și în absența oricăror acte sau constatări ale autorităților competente, inclusiv în situațiile în care subiectul evaluat nu a fost niciodată vizat de o anchetă oficială sau de o procedură de sancționare. Chiar și în ipoteza în care o asemenea interpretare ar fi teoretic acceptabilă, în opinia noastră, ea contravine în mod vădit principiului legalității, întrucât autoritățile publice pot acționa exclusiv în limitele expres și clar stabilite de lege. Această observație nu este una abstractă: o asemenea abordare a fost aplicată concret în cadrul procedurii de evaluare în care am fost direct vizată, fapt ce confirmă actualitatea și gravitatea problemei interpretative semnalate.

Dincolo de aceste aspecte, trebuie subliniat că ambele ipoteze – atât cea în care Comisia reevaluează fapte anterior examinate și calificate juridic, cât și cea în care constată fapte complet noi, neexamine anterior – implică în mod obiectiv un risc real de retroactivitate substanțială. În prima ipoteză, reevaluarea unor situații juridice consumate, în temeiul unui cadru normativ nou, echivalează cu redeschiderea procedurilor încheiate și aplicarea unor criterii juridice diferite față de cele valabile la momentul comiterii faptelor. În cea

de-a doua ipoteză, constatarea actuală a unor fapte produse în trecut, dar anterior lipsite de orice relevanță juridică, determină nu doar nașterea unor situații juridice noi, cu aplicarea retroactivă a unui cadru normativ posterior conduitei evaluate, ci și inițierea unei proceduri oficiale de examinare din oficiu, în temeiul unei legi adoptate după consumarea faptelor respective.

Această inițiere *ex post facto* a procedurii de evaluare amplifică riscul de retroactivitate substanțială, indiferent dacă, la momentul comiterii faptelor, acestea erau sau nu reglementate prin norme sancționatorii. În ipoteza inexistenței unor astfel de norme, este evident că faptele respective nu au avut nicio relevanță juridică, nefiind susceptibile de a produce consecințe legale. Dacă, dimpotrivă, normele sancționatorii existau, însă faptele nu au fost niciodată investigate sau calificate oficial – de exemplu, în lipsa unei sesizări – acestea au rămas juridic nevalorificate, fără a da naștere unor efecte juridice. În ambele ipoteze, valorificarea retroactivă a faptelor, în temeiul unui cadru normativ adoptat ulterior acestora, creează, în mod obiectiv, un risc real de retroactivitate substanțială, întrucât determină nașterea *ex nihilo* a unor situații juridice noi, susceptibile de a produce consecințe juridice negative în prezent.

Prin urmare, în ambele scenarii descrise, exercitarea prerogativei de constatare a faptelor de către Comisie generează premise clare pentru apariția unei retroactivități substanțiale, chiar dacă legea nu conține o dispoziție expresă în acest sens. Din perspectivă juridico-constituțională, un asemenea efect ridică probleme grave de compatibilitate cu principiile securității juridice și ale neretroactivității legii, consacrate atât în Constituție, cât și în jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului.

În lumina acestei realități, riscul retroactivității substanțiale ar putea fi în mod rezonabil exclus doar dacă, în exercitarea prerogativei sale de constatare a faptelor, Comisia ar fi fost limitată la valorificarea constatărilor deja efectuate de autoritățile competente anterior intrării în vigoare a Legii nr. 65/2023, fără a avea atribuția de a iniția din oficiu noi proceduri sau de a redeschide proceduri finalizate sub imperiul reglementărilor anterioare.

b) Calificarea juridică a faptelor. Pentru ca faptele relevante, constatate de către Comisie prin exercitarea prerogativei menționate anterior, să poată fundamenta stabilirea necoresponderii subiectului evaluat criteriilor de integritate etică și financiară, este obligatorie calificarea lor juridică, adică încadrarea într-una din formele-tip prevăzute expres de art. 11 alin. (2) și (3) din Legea nr. 65/2023, și anume: i) încălcarea gravă a regulilor de etică și conduită profesională (abatere disciplinară gravă); ii) admiterea de comportamente arbitrare sau emiterea de acte arbitrare; iii) incompatibilități și conflicte de interese;

iv) dobândirea averii nejustificate; v) iregularități fiscale (sub forma neachitării impozitelor).

În esență, acest demers juridic presupune raportarea conduitei concrete constatate la normele legale care reglementează: etica și conduita profesională, regimul incompatibilităților și al conflictelor de interese, comportamentele și actele arbitrare, regimul obligațiilor fiscale și regimul juridic al averii și intereselor personale. Evident, calificarea juridică poate fi una corectă și legală doar dacă toate aceste norme sunt aplicabile domeniului profesional și statutului juridic al subiectului evaluat și corespund, în mod relevant și proporțional, faptelor constatate în procesul de evaluare.

Analizând problema prin prisma celor expuse în compartimentul anterior, se impune sublinierea faptului că, în ipoteza în care, în cadrul procedurii de evaluare, Comisia ar fi fost limitată la valorificarea constatărilor deja efectuate de autoritățile competente anterior intrării în vigoare a Legii nr. 65/2023, prerogativa de calificare juridică a faptelor și conduitelor nu ar fi fost justificată. În asemenea condiții, Comisia s-ar fi raportat exclusiv la calificările juridice stabilite prin actele emise de autoritățile competente, rolul său reducându-se la verificarea corespunderii acestora cu cele prevăzute la art. 11 alin. (2) și (3) din Legea nr. 65/2023. Într-un astfel de scenariu, nefiind exercitată o apreciere juridică autonomă a unor fapte anterioare sub noile exigențe legale, nu ar fi existat un risc real de retroactivitate substanțială.

După cum am stabilit deja, legiuitorul nu a optat pentru o astfel de formulă de evaluare. Dimpotrivă, abilitând Comisia cu atribuții proprii de constatare și calificare juridică a faptelor și conduitelor, a stipulat expres, în art. 11 alin. (6) teza I din Legea nr. 65/2023, că: „[l]a aprecierea corespunderii cu criteriile prevăzute la alin. (2) și (3) se țin cont de prevederile legale existente la momentul săvârșirii faptelor respective.”

Analiza acestei dispoziții relevă un grad considerabil de ambiguitate și lipsă de claritate în formulare. În acest sens, atragem atenția că expresia normativă *„prevederile legale existente la momentul săvârșirii faptelor”* este relevantă pentru încadrarea juridică a unei conduite – respectiv pentru a stabili dacă aceasta constituie o abatere disciplinară, o incompatibilitate, un conflict de interese, o încălcare a legii fiscale etc. În schimb, expresia *„aprecierea corespunderii cu criteriile prevăzute la alin. (2) și (3)”* nu presupune un proces de calificare juridică, ci doar raportarea unor fapte deja calificate la tipologia faptelor prevăzută în alin. (2) și (3). Cu alte cuvinte, în acest caz, Comisia nu atribuie o calificare juridică faptelor, ci verifică dacă acestea se încadrează în tipologia prevăzută la art. 11 alin. (2) și (3) din lege.

Este esențial de reținut că calificarea juridică a unei fapte trebuie realizată exclusiv în raport cu legislația aplicabilă la momentul comiterii acesteia, în timp ce aprecierea corespunderii cu criteriile de la alin. (2) și (3) poate fi efectuată doar în baza Legii nr. 65/2023. Acestea sunt două procese distincte: primul – ancorat în legislația aplicabilă la momentul comiterii faptei, iar al doilea – guvernat de normele actuale din Legea nr. 65/2023. În consecință, devine evident că dispoziția art. 11 alin. (6), potrivit căreia „se ține cont de prevederile legale existente la momentul săvârșirii faptelor”, vizează exclusiv procesul de calificare juridică a conduitei evaluate și nu poate fi extinsă, prin interpretare, și asupra fazei ulterioare – a aprecierii corespunderii cu criteriile negative de integritate.

Aceasta din urmă reprezintă etapa finală a procedurii de evaluare, în cadrul căreia Comisia este competentă să aprecieze, în baza faptelor relevante constatate, dacă acestea corespund celor enumerate la art. 11 alin. (2) și (3) din Legea nr. 65/2023 și, în consecință, să decidă că persoana evaluată nu întrunește criteriul de integritate etică sau financiară. În exercitarea acestei prerogative, Comisia are dreptul să formuleze și să motiveze suspiciuni/dubii serioase privind lipsa integrității.

Revenind la faza calificării juridice, se impune mențiunea că, în forma sa inițială, Legea nr. 65/2023 nu prevedea obligativitatea aplicării normelor legale în vigoare la momentul comiterii faptelor. Această cerință a fost introdusă ulterior, prin completarea textului legal.

Astfel, în anul 2024, art. 11 alin. (6) teza I din Legea nr. 65/2023 a fost modificat după cum urmează: **din** „La aprecierea corespunderii cu criteriile prevăzute la alin. (2)–(4), actele sau constatările altor entități cu competențe în domeniile respective nu au valoare prestabilită pentru Comisia de evaluare.” **în** „La aprecierea corespunderii cu criteriile prevăzute la alin. (2) și (3) se ține cont de prevederile legale existente la momentul săvârșirii faptelor respective”. Justificarea acestei intervenții legislative este argumentată în *Nota informativă la proiectul de lege privind modificarea* [24], după cum urmează: „Redacția propusă pentru art. 11 alin. (6) din Legea nr. 65/2023 corespunde ... recomandărilor Comisiei de la Veneția. Astfel, era formulată în spiritul respectării principiului neretroactivității legii, prevăzând expres faptul că trebuie să se țină cont de prevederile existente la momentul săvârșirii faptelor care se analizează. Această completare vine să fortifice legislativ principiul constituțional stabilit la art. 22 din *Constituția RM* care stabilește neretroactivitatea legii. Respectiva modificare va contribui la asigurarea securității raporturilor juridice și la previzibilitatea normelor legislative întru asigurarea unei conduite corespunzătoare a subiecților care cad sub incidența legilor menționate.”

În opinia noastră, completarea normei cu precizarea că „se ține cont de prevederile legale existente la momentul săvârșirii faptelor respective” este redundantă. Această formulare nu adaugă un conținut normativ nou, ci reiterează o obligație care decurge în mod direct și necesar din principiul constituțional al neretroactivității legii. Prin urmare, completarea are un caracter pur declarativ, fără a contribui la clarificarea procedurii de evaluare. Mai mult, această mențiune este lipsită de eficiență normativă, întrucât nu este corelată cu celelalte norme ale legii, în special cu cele ce conferă Comisiei atribuții de constatare și calificare juridică a unor fapte din trecut. În absența unei astfel de corelări, norma rămâne o simplă declarație de principiu, fără garanții juridice efective.

Astfel, contrar intenției exprimate în *Nota informativă* – de a „fortifica principiul neretroactivității legii” și de a „consolida securitatea juridică” – completarea generează, în realitate, incertitudini interpretative și riscul unor aplicări incoerente, afectând claritatea și previzibilitatea reglementării. În concret, modificarea art. 11 alin. (6) din Legea nr. 65/2023 a accentuat ambiguitățile privind delimitarea dintre cele două etape ale procedurii de vetting enunțate mai sus: (i) calificarea juridică a faptelor, care trebuie realizată în conformitate cu legislația în vigoare la momentul săvârșirii acestora, și (ii) aprecierea corespunderii cu criteriile de integritate, desfășurată în temeiul Legii nr. 65/2023.

Departate de a ancora evaluarea în cadrul normativ aplicabil la data comiterii faptelor, noua formulare extinde, de fapt, prerogativa Comisiei de a efectua o calificare juridică autonomă a conduitei anterioare, accentuând astfel retroactivitatea substanțială a legii.

Situația descrisă reflectă o tensiune profundă între forma declarativă a legii și efectele sale reale în aplicare. Din perspectivă juridico-constituțională, aceasta poate fi calificată drept o disimulare normativă a retroactivității substanțiale. Avem de-a face cu o formă de retroactivitate „mascată” sau indirectă, în care efectele retroactive nu sunt asumate explicit, ci rezultă implicit din arhitectura normativă instituită. Cu alte cuvinte, legea afirmă, la nivel formal, respectarea principiului neretroactivității – indicând că „se ține cont de prevederile legale existente la momentul săvârșirii faptelor” – însă mecanismele de implementare a evaluării, precum competența Comisiei de a constata și califica juridic fapte trecute în baza unui cadru normativ ulterior, conduc în fapt la aplicarea retroactivă a legii. Această retroactivitate se manifestă prin crearea de situații juridice noi pentru conduite deja consumate sau prin reinterpretarea și reevaluarea, din perspectiva unor standarde ulterioare, a unor fapte care, la momentul producerii lor, fie nu aveau relevanță juridică, fie erau calificate diferit. Aceste efecte nu

sunt transparent reglementate și nici însoțite de garanții suficiente care să prevină aplicarea arbitrară a normei, ceea ce afectează grav principiile securității juridice și încrederii legitime.

Pentru a confirma sau infirma în mod riguros constatarea privind riscul retroactivității substanțiale, considerăm a fi esențială o analiză detaliată a modului în care se realizează calificarea juridică a faptelor în cadrul procedurii de evaluare în raport cu criteriile negative de integritate prevăzute la art. 11 alin. (2) și (3) din Legea nr. 65/2023. O asemenea analiză se impune nu doar cu titlu explicativ, ci ca un instrument metodologic fundamental pentru evaluarea riscului real de aplicare retroactivă a legii în componenta sa materială. Numai printr-un asemenea demers se poate stabili cu claritate dacă, și în ce măsură, cadrul legal al procedurii de evaluare externă respectă limitele impuse de principiul constituțional al neretroactivității legii.

Având în vedere complexitatea problematicii și importanța deosebită a examinării riguroase a riscului de retroactivitate substanțială prin prisma prerogativei Comisiei de a califica juridic faptele, considerăm că este necesară o analiză structurată pe fiecare faptă-tip reglementată în art. 11 alin. (2) și (3) din Legea nr. 65/2023. O asemenea abordare este indispensabilă pentru o înțelegere completă a implicațiilor juridice și pentru formularea unor concluzii temeinice în privința conformității cadrului legal al procedurii de evaluare cu exigențele constituționale.

Totuși, având în vedere constrângerile legate de dimensiunea lucrării de față, aprofundarea acestei analize va fi rezervată unei cercetări viitoare, consacrate în mod exclusiv problematicii calificării juridice a faptelor în cadrul procedurii de evaluare. Un astfel de demers va permite formularea unei argumentații riguroase și sistematice, menite să clarifice în ce măsură aplicarea criteriilor negative de integritate prevăzute de Legea nr. 65/2023 respectă exigențele principiilor fundamentale ale dreptului, în special ale principiului constituțional al neretroactivității.

(Va continua ...)

• Referințe bibliografice:

1. **IACUB I.** *Expertiza juridico-criminologică a Legii RM nr. 65/2023: carențe juridice, factori criminogeni și riscuri de victimizare* – comunicare prezentată la conferința științifică națională cu participare internațională, ediția a V-a, din 29-30 noiembrie 2024, cu genericul: „Repere privind victimologia, victimizarea și victimele în/din România”, desfășurată de Societatea Română de Victimologie, București, România (<https://victimologie.ro/>).
2. **IACUB I.** *Expertiza: etimologie, concept și esență.* În: „Інноваційні підходи до розвитку компетентнісних якостей фахівців в умовах професійного становлення”: матеріали VI Міжн. наук.-практ. конф. Ізмаїл, 21 квітня 2022 р. Запоріжжя: АА Тандем, 2022, pp. 158-165.
3. **IACUB I.** *Calitatea actelor normative: conținut, criterii de apreciere și instrumente de asigurare.* În: „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, materialele conferinței internaționale din 8-9 decembrie 2021 (Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău). Chișinău: CEP USM, 2022, pp. 214-224. Disponibil la: https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/157921.
4. **IACUB I.** *Expertiza juridică în sistemul activităților expertologice.* În: „Independența de stat a Republicii Moldova: retrospective și realități, materialele conferinței științifice naționale cu participare internațională din 26 august 2021 („30 de ani de la adoptarea Declarației de independență a Republicii Moldova: aspecte politico-juridice și social-economice”). Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice. Chișinău: S.n., 2022, pp. 295-311. Disponibil la: https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/164388/dublincore.
5. **IACUB I.** *Calitatea legii – exigență a statului de drept contemporan.* În: Scientific Collection «InterConf», (67): with the Proceedings of the 4th International Scientific and Practical Conference «Theory and Practice of Science: Key Aspects» (July 19-20, 2021). Rome, Italy: Dana, 2021, pp. 236-249. Disponibil la: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/view/ByFileId/1356499>.
6. **IACUB I.** *Expertiza actelor normative: tipologie și particularități.* În: Scientific Collection «InterConf», (65): with the Proceedings of the 4th International Scientific and Practical Conference «Global and Regional Aspects of Sustainable Development» (July 6-8, 2021). Copenhagen, Denmark: Berlitz Forlag, 2021, pp. 83-93. Disponibil la: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/interconf/article/view/13825>.
7. *Legea privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție nr. 65 din 30.03.2023.* În: Monitorul Oficial al RM nr. 117-118 din 06.04.2023 (modificată prin Legea nr. 239 din 13.09.24, MO408-410/26.09.24).
8. CREANGĂ I., GURIN C. *Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții.* Chișinău: TISH, 2005.
9. CÂRNAȚ T., CÂRNAȚ M. *Protecția juridică a drepturilor omului.* Chișinău: Reclama, 2006.

10. *Hotărârea Curții Constituționale nr. 32 din 29.10.1998 privind interpretarea art.76 din Constituția Republicii Moldova „Intrarea în vigoare a legii”*. În: Monitorul Oficial al RM nr.100-102/42 din 12.11.1998.
11. *Hotărârea Curții Constituționale nr. 16 din 12.06.2007 pentru controlul constituționalității art. II alin. (2) din Legea nr.186-XVI din 29 iunie 2006 „Pentru modificarea și completarea Legii nr.1225-XII din 8 decembrie 1992 privind reabilitarea victimelor represiunilor politice” și art.12 alin. (8) din Legea nr.1225-XII din 8 decembrie 1992 în redacția Legii nr.186-XVI din 29 iunie 2006*. În: Monitorul Oficial al RM nr. 86-89/14 din 22.06.2007.
12. *Constituția Republicii Moldova nr. 1 din 29.07.1994*. Republicată în Monitorul Oficial al RM nr. 78 din 29.03.2016 (modificată prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 8 din 11.03.2024).
13. *Declarația Universală a Drepturilor Omului*, adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 217 A (III) din 10.12.1948, la New York. Disponibilă: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/rum.pdf.
14. *Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice*, adoptat la 16.12.1966 la New York, ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993).
15. *Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, încheiată la Roma la 04.11.1950, amendată prin protocoalele nr. 3 din 06.05.1963, nr. 5 din 20.01.1966 și nr. 8 din 19.03.1985 și completată cu Protocolul nr. 2 din 06.05.1963. Disponibilă: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ROM.pdf.
16. *Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002*. Republicat în temeiul Legii nr. 133 din 15.11.2018 în Monitorul Oficial al RM, nr. 66-75 din 01.03.2019 (modificat prin Legea nr. 66 din 27.03.25, MO193-194/22.04.25).
17. *Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30.05.2003*. În: Monitorul Oficial al RM, nr. 285-294 din 03.08.2018 (modificată prin Legea nr. 284 din 05.12.24, MO513-515/07.12.24).
18. *Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017*. În: Monitorul Oficial al RM, nr. 7-17 din 12.01.2018 (modificată prin Legea nr. 174 din 11.07.24, MO336-339/02.08.24).
19. **IACUB I., COSTACHI GH.** *Principiile acțiunii legii în timp – fundament al securității juridice a persoanei*. În: „Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene”, materialele conferinței internaționale științifico-practice din 27-28 martie 2020. Chișinău: S.n., 2020, pp. 8-20. Disponibil la: https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/113560.
20. *Constituția României*, adoptată la 21.11.1991, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 21.11.1991, intrată în vigoare la 08.12.1991. Republicată în forma revizuită în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31.10.2003.

21. Costachi Gh. *Neretroactivitatea legii – element al principiului securității juridice*. În: „Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene”, materialele conferinței științifice internaționale din 22-23 martie 2019. Chișinău: S.n., 2019.
22. **IACUB I.** *Garantarea constituțională a restrângerii drepturilor fundamentale ale omului ca dimensiune inerentă securității juridice*. În: „Integrare prin cercetare și inovare: Științe sociale”, 7-8 noiembrie 2024, Chișinău. Chișinău: CEP al USM, 2024, pp. 340-348. Disponibil la: https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/220921.
23. CtEDO, cauza *Maggio și alții c. Italia*, hotărârea din 31 mai 2011 (cererile nr. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 și 56001/08). Disponibilă: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-104945%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-104945%22]}).
24. *Nota informativă la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative* nr. 394 din 07.11.2023, adoptată prin Legea nr. 353 din 24.11.23 (MO465-467/07.12.23). Disponibilă la: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6724/language/ro-RO/Default.aspx>.

CONSIDERAȚIUNI GENERALE PRIVIND INIȚIEREA PROCEDURII PREALABILE ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV (Partea a II-a)¹³

GENERAL CONSIDERATIONS REGARDING THE PRELIMINARY PROCEDURE IN ADMINISTRATIVE LITIGATION (Part II)

Natalia CHIPER,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0009-0002-0188-3637,
e-mail: natalychiper@gmail.com

Mariana ODAINIC,
ORCID ID: 0000-0001-9895-3915,
e-mail: e-mail: mariodainic@gmailcom

Abstract: *This article continues the discussion on the topic of the preliminary procedure. Thus, we present the second part of the theme “General Considerations on the Initiation of the Preliminary Procedure in Administrative Litigation.” In this regard, we propose an analysis concerning the types of actions in administrative litigation versus the preliminary procedure (and vice versa), the causal link between the types of actions and the limitation periods in the preliminary procedure, as well as the infringed right as a legal basis in correlation with the public authority or the higher hierarchical body.*

Keywords: *preliminary procedure, administrative litigation, types of actions, limitation period, infringed right.*

¹³ *Articol elaborat în cadrul proiectului Securitatea Națională a Republicii Moldova în contextul aderării la UE: abordări juridice, politologice și sociologice. (Code: 01.05.01)*

I. Introducere

În prima parte a temei propuse am cercetat procedura prealabilă sub aspectul: actul administrativ normativ vs actul administrativ individual și am venit cu concluzia că procedura prealabilă se aplică strict în raport cu actul administrativ individual, reieșind, în special, din prevederile Cărții a II-a ”Procedura administrativă” Codul Administrativ al Republicii Moldova (în continuare – CA RM), Titlul V CA RRM ”Procedura prealabilă” și Titlul VI CA RM ”Re-luarea procedurii prealabile

Totodată a fost analizată Nota informativă privind practica judiciară de soluționare a chestiunii ce vizează respectarea procedurii prealabile, în acțiunile de contencios administrativ [1], care în esență are un caracter de recomandare și nicidecum obligatoriu, dar s-a făcut o analiză a legilor speciale și, drept urmare venim cu concluzia că în respectarea sau nerespectarea procedurii prealabile prioritate se acordă legii speciale conform principiilor generale a dreptului, dacă expres nu este prevăzut în CA RM (de ex: Conform art. 163 CA RM în cazul contestării deciziilor consiliului local/raional nu se aplică procedura prealabilă, prin metoda excluderii, se contată că în raport cu dispozițiile primarului/președintelui raionului ca autoritate reprezentativă a administrației publice locale, procedura prealabilă, trebuie respectată. Acesta este un exemplu clasic a aplicării CA RM în coroborare cu Legea 436/2006 cu privire la administrația publică locală [2]) sau, dacă persoana ce se consideră vătămată într-un drept al său printr-un act administrativ, prin activitatea administrativă a autorității publice și cererea prealabilă înrăutățește situația față de situația din decizia inițială, persoana vătămată se adresează direct în instanța de judecată, dar în instanță devine obligatoriu motivarea înrăutățirii situației; O atenție deosebită se acordă jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului ținînd cont de prevederile alin (2) art. 36 CA RM ”Instanțele de judecată competente aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului”.

În prezentul articol venim cu a doua parte a tematicii deja propuse spre cercetare, respectiv venim cu continuarea ideii sau, chiar mai bine zis, cu conturarea unor mecanisme juridice ce țin de procedura prealabilă în corelare cu felurile de acțiuni în contencios administrativ, dar nu înainte de a pune în evidență scopul procedurii prealabile în contenciosul administrativ, care *constă în verificarea legalității actelor administrative individuale, inclusiv a celor care au efect pe termen scurt, prin prisma legalității și a respectării procedurii de emitere, și de a determina revizuirea sau revocarea actelor administrative de către organul emitent* [3], în cazul ilegalității acestora, deci

procedura prealabilă, în sine să acorde autorităților publice posibilitatea de a-și revedea poziția și după necesității chiar de a-și schimba poziția.

II. Materiale și metode

În cadrul prezentei lucrări sunt utilizate mai multe metode de cercetare științifică, cu scopul de a analiza în continuare cadrul normativ aplicabil în materia procedurii prelabile. Astfel, au fost utilizate mai multe metode de cercetare, cum ar fi *metoda analizei juridice* în baza căreia au fost propuse unele concluzii. Totodată a fost aplicată *metoda logică (inductivă și deductivă)* utilizată pentru formularea concluziilor teoretice pornind de la analiza normelor juridice concrete (inducție) și pentru deducerea implicațiilor asupra politicilor publice în domeniul procedurii prelabile în contenciosul administrativ. Cât și *analiza doctrinară* și anume examinarea literaturii de specialitate și a opiniilor exprimate în doctrina juridică privind regimul juridic al bunurilor publice și corelarea acestora cu realitățile naționale etc.

III. Rezultate și discuții

1. Un aspect important ce necesită a fi cercetat în cea ce ține de procedura prealabilă este "dreptul vătămat". Ca noțiune și ca filosofie a dreptului putem spune că etimologia noțiunii de "drept vătămat" o găsim în prevederile art. 53 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova "*Persoana vătămată într-un drept al sau de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei*" [4]. Acest articol, la rândul său, formează cadrul constituțional de exercitare a dreptului fundamental al celui vătămat prin actele administrative emise de autoritățile administrației publice, precum și prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri de către autoritățile publice.

Prevederile constituționale își au continuitatea expresă în art. 17 CA RM "*Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă*"[5]. Și în continuarea ideii menționăm că activitatea administrativă reprezintă actele administrative individuale și normative, contractele administrative, actele reale, precum și operațiunile administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea (art. 5 CA RM).

Art. 17 în coroborare cu art. 166 CA RM expres menționează că cererea prealabilă poate fi depusă numai dacă persoana își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual, act real, operațiune administrativă, contract administrativ, nesoluționarea în termen.

Respectiv, ajungem la concluzia că justificarea vătămării dreptului trebuie să se regăsească și în procedura prealabilă, când vorbim despre actele administrative individuale, de suspendarea executării actului administrativ individual (când există acea procedură prealabilă), operațiunile administrative ce pot fi contestate odată cu actul administrativ etc.

Ținem să menționăm că Codul Administrativ al RM, în esență, a fost creat/adoptat reieșind din conceptul Codului Administrativ German sau mai putem spune că filosofia CA RM este una inspirată din legislația Germaniei.

Astfel, după cum am menționat mai sus în Constituția RM (art. 53) expres se regăsește baza juridică, rădăcina contenciosului administrativ, în special noțiunea de persoană vătămată. Dacă e să facem o analiză comparativă a actelor normative supreme a ambelor state, venim cu mențiunea că în Constituția Republicii Federale Germane [6] nu se regăsește expresia de persoană vătămată în drept administrativ, ci doar în contextul pensiilor. În schimb legiuitorul se referă la victimă sau la persoana afectată în mai multe situații. De ex. (art. 34) *”Dacă o persoană, în exercitarea funcției publice încredințate ei, își încalcă îndatoririle față de o terță parte, răspunderea revine în principal Statului sau organismului public al cărui angajat este. În cazul delictelor premeditate sau a neglijenței grave se păstrează dreptul la regres împotriva funcționarului în cauză. Instanțele ordinare nu se pot opune cererilor de compensație sau de despăgubire”* [7, p. 57].

În contextul dat venim cu prevederile art. 2006 Cod Civil RM [8], care încadrează cele sus menționate și în legislația Republicii Moldova, doar că legislația națională nu prevede expres dreptul la regres, ci doar menționează că persoana cu funcție de răspundere va răspunde solidar în cazul intenției sau culpei grave.

Totodată, legiuitorul German în Constituția Republicii Federale Germane utilizează expresia de persoană vătămată în raport de responsabilitate pentru pensie în prevederile art. 87. b) referitoare la Administrația Apărării Federale (...). Noțiunea de persoană afectată este utilizată în cuprinsul art. 132 care prevede că *”persoanele afectate pot recurge la acțiuni în instanță (...) ori la art. 14 care amintește de persoana afectată în contextul exproprierii sau chiar art. 16 care se referă la ”cetățenie”, ”extrădare” sau ”landuri sau districte afectate”* etc. [7, p. 58]

Cu riscul de a ne repeta, dar cu asumarea responsabilității în legătură cu acest fapt, susținem ideea legiuitorului, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ (art. 17 CA RM). [9],

În contextul dat, menționăm Decizia de inadmisibilitate a sesizării nr. 260g/2021 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 17 din Codul administrativ (interesul legitim al unei asociații obștești de a ataca în justiție un act administrativ) din 22 februarie 2022 a Curții Constituționale [13], cu privire la calitatea procesuală a organizațiilor neguvernamentale de a formula o acțiune, care, la rândul său pune în evidență practica CtEDO: ”Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat în jurisprudența sa că statutul de „victimă” poate fi acordat unei asociații sau unui sindicat numai dacă este direct afectat de măsura reclamată (Winterstein și alții v. Franța, 17 octombrie 2013, § 108) [14].

Astfel, o acțiune în contencios administrativ, cât și întru respectarea procedurii prealabile poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere și/sau cerere prealabilă (în dependență de felurile de acțiuni), precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ. Cu o atenție aparte menționăm că în cazurile prevăzute de lege, precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ, acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată și de autoritatea publică (alin. (3), art. 287 CA RM)

Dreptul public subiectiv (drept vătămat – CN) este la fel de misterios ca un sfînx: apare destul de brusc și devine din nou ținta unei căutări nereușite. Este dificil de înțeles, nu este întotdeauna evident de la început, este ambivalent și nu are o valoare constantă. Cu toate acestea dreptul subiectiv are o semnificație specială pentru dreptul public [10].

Asemenea unui act administrativ (care este forma unei decizii a unui organ administrativ), dreptul subiectiv public este un mecanism cu scop, cu o funcție strategică [11]. Fără un drept subiectiv, apărarea judiciară în dreptul public ar fi, prin natura sa, imposibilă în forma în care s-a dezvoltat, de exemplu în Germania și Austria. Dreptul subiectiv public al fiecărui cetățean în parte este esențial în cadrul controlului jurisdicțional al actelor administrative.

Impunând autorităților administrative obligația de a respecta legea (principiul legalității [germană: Legalitätsprinzip]), statul a acordat unei persoane, cu condiția să îndeplinească toate cerințele necesare ale legii, de exemplu, dreptul de a construi o casă [12].

Revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate în cererea prealabilă și/sau în cererea de chemare în judecată (în cazul adresării directe în instanță), în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, deoarece expresiile utilizate în textul articolelor 17, 38 și 189 din Codul administrativ de „*drept vătămat*” și de „*încălcarea unui drept al său*” se referă la drepturi subiective concrete. La capitolul învedereăm că revendicarea dreptului trebuie să fie dedus din memoriul cererii de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, or, sintagmele utilizate în textul articolelor 17, 38 și 189 din Codul administrativ de „*drept vătămat*” și de „*încălcarea unui drept al său*” se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse drepturile prin rigoare, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare – *actio popularis*. [13]

Respectiv, obligația autorităților publice este de a scoate în evidență, de a determina dreptul vătămat. În caz că autoritatea publică din conținutul petiției/cererii prelabile nu poate determina dreptul vătămat în contextul art. 17 CA RM, este în drept/obligat de a solicita înlăturarea neajunsurilor în baza art. 72, 75, 76, 78 CA RM [9], cu indicarea expresă a termenului de înlăturare a neajunsurilor, cât și informarea despre posibilitatea încetării procedurii.

Art. 76 ”(2) *Dacă petiția nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 72 alin. (3) sau art. 75 alin. (1) lit. c)–e, solicitantului i se indică asupra neajunsurilor și i se acordă un termen rezonabil pentru înlăturarea lor. În cazul în care petiționarul nu înlătură neajunsurile în termenul acordat, petiția nu se examinează*” cu indicarea neajunsurilor și totodată indicarea prevederilor alin. (3) art. 78 CA RM ”*în cazul în care participantul care a inițiat procedura nu prezintă documentele sau dovezile solicitate de autoritatea publică în termenele rezonabile stabilite de aceasta și nu există temeiuri de suspendare a procedurii sau de repunere în termen, autoritatea publică poate constata renunțarea tacită la procedură. Decizia se notifică participantului în cauză conform prevederilor prezentului cod. Odată cu stabilirea termenului, participantul este informat despre posibilitatea încetării procedurii*”[9].

3. Termenele de prescripție a cererii prelabile

A) Conform prevederilor art. 165 CA RM (1) Cererea prealabilă se depune în termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual ori a respingerii petiției. ”*Dacă autoritatea publică nu soluționează cererea în termenul prevăzut de prezentul cod, cererea prealabilă poate fi depusă în decursul unui an de la expirarea termenului*”[9]. Și în susținerea ideii că legea administrativă binevoitoare cetățeanului vine alin. (2) al aceluiași

articol ”dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau este indicată incorrect, cererea prealabilă poate fi depusă în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ ori a respingerii petiției”.

Dacă, autoritatea publică emitentă, consideră cererea prealabilă ca fiind admisibilă și întemeiată, atunci anulează în tot sau în parte actul administrativ individual contestat sau emite actul administrativ individual solicitat, prevede art. 167 CA RM, iar în caz că autoritatea publică emitentă respinge în tot sau în parte cererea prealabilă ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată, autoritatea publică emitentă transmite dosarul administrativ cu toate actele autorității publice ierarhic superioare. Menționăm că autoritatea publică emitentă soluționează cererea prealabilă în termen de 15 zile calendaristice. Prevederile art. 60 alin. (2)–(5) CA RM [9] se aplică corespunzător.

În acest sens ne aduce o claritate ”Ghidul de formare continuă pentru Codul Administrativ al Republicii Moldova”:

- a) Depunerea la autoritatea emitentă, art. 164 alin. (1) CA RM Dacă cererea prealabilă se depune la autoritatea publică ierarhic superioară, aceasta va transmite cererea prealabilă autorității publice emitente (art. 164 alin. (2) CA RM);
- b) Decizia autorității publice emitente (Art. 167 alin. (1) CA RM) în decurs de 15 zile (art. 167 alin. (3) enunțul 1 CA RM), termenul pentru luarea deciziei poate fi prelungit (art. 167 alin. (3) enunțul 2) CA RM;
- c) În cazul respingerii (parțiale) a cererii prealabile, aceasta împreună cu dosarul se va transmite autorității publice ierarhic superioare (art. 167 alin. (2) CA RM);
- d) Decizia autorității publice ierarhic superioare, dar numai în măsura în care autoritatea publică emitentă a respins cererea prealabilă (art. 168 alin. (1) CA RM) – deoarece în cadrul procedurii prealabile e vorba de o procedură administrativă, autoritatea publică ierarhic superioară trebuie să decidă în privința cererii prealabile în decurs de 30 de zile. Dar se aplică și art. 60 alin. (1) până la (5). - cercetarea faptelor de către autoritatea publică ierarhic superioară sau din însărcinarea autorității publice ierarhic superioare de către autoritatea emitentă, art. 168 alin. (2). - este admisibilă decizie în defavoarea participantului, care a depus cererea prealabilă (*reformatio in peius*) (art. 168 alin. (3)) [15, p. 48].

Pentru a face o analiză și a exclude diferite interpretări a legii, venim cu un exemplu: cetățeanul nu este de acord cu decizia emisă de Casa Națională Asigurări Sociale (CNAS), respectiv cererea prealabilă se depune timp de

30 de zile de la data comunicării/notificării actului administrativ (cu condiția respectării art. 124 CA RM – indicarea căilor de atac) sau un an de zile în cazul nerespectării art. 124 CA RM, iar autoritatea publică, la rândul său, examinează cererea prealabilă timp de 15 zile calendaristice (prevederile art. 60 alin. (2)–(5) se aplică corespunzător). În concluzie menționăm că termenul de depunere a cererii prealabile este de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual ori a respingerii petiției, iar în caz că autoritatea publică nu soluționează cererea în termenul prevăzut de prezentul cod, cererea prealabilă poate fi depusă în decursul unui an de la expirarea termenului (art. 165, alin (1) CA RM). Respectiv, termenul de adresare în judecată este tot de 30 de zile de la data comunicarea sau notificarea actului administrativ individual, cu excepția art. 165, alin (1) CA RM, doar cu mențiunea că este important de determinat felul de acțiune în contencios administrativ.

Mai jos ne propunem să cercetăm acest aspect prin prisma felurilor de acțiuni în contencios administrativ, însă ținând cont că problema se discută în limita unui articol științific, vom veni cu unele concluzii sistematizate și succinte.

B) Despăgubirile pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ;

În contextul subtemei propuse o atenție aparte merită prevederea art. 167 alin.4 CA RM (4) *”Dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată”*, în coroborare cu art. 60 alin. (3) CA RM *”În cazul depunerii cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui **act administrativ individual** sau **normativ ilegal**, termenul general începe să curgă din data în care hotărîrea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă. Dacă autoritatea publică a anulat un act administrativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care decizia cu privire la anularea actului administrativ ilegal a rămas incontestabilă”*.

Marea importanță dogmatică a actului administrativ, în special al celui individual, se manifestă, printre altele, și datorită faptului că poate fi utilizat în diferite domenii administrative (de la administrația publică a funcțiilor publice, cum ar fi de funcționar public, judecător, procuror etc. până la domeniul serviciului public de nivel comunitar), datorită caracterului său uniform și a normelor juridice comune, care reglementează examinarea, pregătirea și emiterea sa [25]

Ținem să menționăm că odată cu intrarea în vigoare a Codului Administrativ se stabilise o practică bine determinată. Respectiv, autoritatea publică, în caz când i se adresau cu mai multe capete de cerere printre care și cu cerere de reparare a prejudiciului se putea expune în raport cu acest capăt de cerere. Drept urmare, și instanța de judecată se expunea pe capătul de cerere ce ține de repararea prejudiciului în continuare.

În caz că nu se solicita repararea prejudiciului în procedură prealabilă, dar capătul de cerere suplimentar se completa în instanța de judecată, cea din urmă, absolut corect, declara capătul de cerere ce ține de repararea prejudiciului inadmisibilă în baza art. 207, alin (2), lit. f) [16].

În ultima perioadă de timp, instanța de judecată schimbă practica judiciară și face trimitere expres la prevederile art. 60 alin (3) CA RM, motivând *”De altfel, dat fiind faptul că la data soluționării cauzei de către prima instanță nu exista o hotărâre definitivă care să probeze ilegalitatea actului individual, instanța de fond întemeiat a dispus respingerea cerinței în cauză”* [17]. Deci, instanța, nu se expune supra admisibilității, doar se rezumă la faptul că deoarece nu există o hotărâre definitivă care să probeze ilegalitatea actului individual, cea din urmă nu se poate expune asupra acestui capăt de cerere.

Unii judecători specializați consideră că examinarea pretențiilor principale așa cum sunt cele prevăzute de art. 206 alin. (1) CA concomitent cu pretenții accesorii de reparare de prejudicii ar putea tergiversa excesiv și nejustificat durata procedurilor. De aceea, recurg în mod periculos la inadmisibilitatea capetelor de cerere referitoare la despăgubiri. Este destul de dificil să faci inadmisibilă o pretenție referitoare la repararea de prejudicii, fără riscul de a bloca în viitor accesul la justiție. De regulă se recurge la lit. e) art. 207 CA care prevede că reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17. Iar acest temei de inadmisibilitate exclude posibilitatea adresării repetate în instanța de judecată.[18]

Dacă autoritatea publică nu separă aceste pretenții, considerăm că reacția *ex officio* a instanței de a impune reclamantului sancțiunea inadmisibilității este disproporționată. Și asta pornind de la principiul securității raporturilor juridice care nu admite amplificarea artificială a sarcinii justiției și examinarea cauzelor în «cascade», ci determină examinarea în cadrul aceluiași proces a tuturor pretențiilor pe care acesta le generează”[18].

În special, atragem atenția supra prevederilor art. 60 alin. (3) CA RM *”În cazul depunerii cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care hotărârea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă”*[9], în

coroborare cu alin (5), art. 2006 Cod Civil RM care prevede că ”Autoritatea publică **nu răspunde pentru prejudiciul cauzat prin adoptarea unui act normativ sau omisiunea de a-l adopta**” [8].

Drept urmare, actul administrativ normativ în sensul art. 12 CA RM, cum am menționat mai sus, se emite în baza Legii 100/2017 cu privire la actele normative și poate fi modificat, anulat, rectificat, abrogat, desuet în dependență de ce efect juridic impune situația, însă se contestă conform prevederilor CA RM Cartea a treia, prima instanță fiind Curtea de apel. Și chiar dacă actul administrativ normativ se anulează de instanța de judecată, autoritatea publică nu răspunde pentru prejudiciul cauzat prin adoptarea unui act normativ sau omisiunea de a-l adopta.

Reieșind din cele expuse, constatăm că acele două acte normative CA RM [9] și CC RM [8] și anume prevederile: art. 60 alin. (3) CA RM ”În cazul depunerii cererii privind acordarea *despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal...*” [8] și alin (5), art. 2006 CC RM ”(5) Autoritatea publică **nu răspunde pentru prejudiciul cauzat prin adoptarea unui act normativ sau omisiunea de a-l adopta**” [8], contravin unei alteia, drept urmare, necesită o uniformizare a poziției legiuitorului.

De fapt, e de recunoscut, suntem în fața unui conflict juridic a două acte normative, care necesită o coordonare și, respectiv, o soluție. Conform alin. (1), art. 53 din Constituția Republicii Moldova “*Persoana vătămată într-un drept al sau de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei*” [4] drept urmare, devine evident că legiuitorul în legea supremă a statului nu face diferențe dintre tipurile de acte administrative, fie e act administrativ individual, fie este act administrativ normativ și folosește termenul general ”actele administrative”.

Dar totodată, ținem să menționăm că alin (3) art. 60 CA RM este prevăzut în Cartea a II-a al CA RM, ce în esență ține de procedura administrativă a actelor administrative individuale. Deci, ori legiuitorul a decis în ceea ce ține de despăgubiri să le grupeze într-un singur articol fără să țină cont că prevederile alin. (3) art. 60 CA RM ce se aplică strict în raport cu actele administrative individuale, ori prevederea sus indicată trebuie să se regăsească în altă conjunctură juridică.

În contextul propus este oportună poziția autorilor Fală Nicolae și Poalelungi Mihail [25], care ne propun o viziune complexă aspra actelor administrative, reieșind din funcțiile ce sunt atribuite actului administrativ în relația

dintre administrație și cetățean. În general, urmează să se facă distincția între *funcția procedurală, funcția de clarificare, funcția de lucru decis, funcția de executare și funcția protecție juridică*

Autorii sus indicați, în lucrarea citată, se expun în special în raport cu actul administrativ individual, fapt ce ne acordă o posibilitate de a dezvolta concep-
tul propus și în raport cu actul administrativ normativ. Respectiv, ne propu-
nem, în limita prezentei cercetări să ne referim la funcția de protecție juridică
a actului administrativ normativ, ca o funcție protectoare a statului.

Mecanisme prin care se realizează funcția de protecție juridică al actului
administrativ normativ ar fi:

- a) **Prezumția de legalitate.** Actul administrativ normativ se bucură de prezumția de legalitate și validitate, ceea ce înseamnă că produce efecte juridice de la momentul publicării pînă la anularea sa de către o instanță competentă, respectiv conform prevederilor alin (2) art. 228 CA RM "actul administrativ normativ anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată nu produce efecte juridice din momentul în care hotărîrea instanței de judecată devine definitivă"[9]. În aspect com-
parat menționăm că actul administrativ individual în baza aceluiași arti-
col, alin (2) menționează că "actul administrativ individual anulat în
tot sau în parte de către instanța de judecată nu produce efecte juridice,
în totalitate sau în partea anulată, din momentul emiterii lui", totodată
menționăm că actul administrativ individual este asigurat și de alte me-
canisme juridice cum ar fi suspendarea executării actului administrativ
individual și ordonanța provizorie, fapt ce nu se reflectă supra actului
administrativ normativ.
- b) **Controlul de legalitate.** Funcția de protecție se realizează și prin con-
trolul jurisdicțional exercitat de instanțele de contencios administrativ.
Orice persoană vătămată poate cere anularea actului normativ ilegal,
ceea ce asigură un echilibru între protecția actului și protecția drepturi-
lor individuale, cu condiția că actul administrativ normativ se contestă la
Curtea de Apel (alin. (2), art. 191 CA RM). Aici ne oprim mai detaliat și
ținînd cont că repararea prejudiciului cauzat este un element constitutiv
al controlului de legalitate al actului administrativ individual, de ce să
nu fie oportun ca poate fi inclusă și repararea prejudiciului cauzat ca
element constitutiv.
- c) **Ierarhia actelor normative.** Respectarea principiului ierarhiei acte-
lor normative este o altă formă de protecție juridică, care garantează
coerența sistemului juridic.
- d) **Publicitatea și transparența actelor normative.**

În concluzie putem menționa că protecția juridică a actului administrativ normativ ar însemna **echilibru între autoritate și controlul legalității**.

Reieșind din analiza succintă propusă venim cu argumentul principal că Constituția RM prevede expres termenul de acte administrative ca una generică, respectiv se subînțelege că este vorba atât de acele administrative individuale, cât și actele administrative normative, fapt ce ne duce la concluzia că repararea pagubei trebuie să se conțină și în raport cu actul administrativ normativ. Reieșind din cele expuse, considerăm oportun ca poate fin inclusă și repararea prejudiciului cauzat ca element constitutiv.

De fapt, scopul a fost de a constata acel conflict juridic a normelor, de a concorda cu legea supremă și a deduce niște mecanisme ce ar fi de ajutor în ulterioara cercetare. Totodată înțelegem că această poziție necesită o cercetare mai amplă și complexă pentru, respectiv la moment nu ne putem veni și cu propuneri de modificări la *lege ferenda*, dar ne propunem să abordăm acest aspect și în alte cercetări în domeniu.

C) Felurile de acțiuni în contenciosul administrativ [20, 21, 22] își au o însemnătatea cheie în contextul temei cercetate.

În prezentul articol nu vom da o definiție și nu vom cerceta felurile acțiunilor în contencios administrativ în sensul direct, deoarece nu este obiectul cercetării, dar venim cu unele întrebări și, respectiv, răspunsuri în legătură cu tema propusă.

Astfel, legiuitorul, la rîndul său, ne propune art. 206 CA RM [9] ”*Felurile acțiunilor în contencios administrativ (1) O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:*

- a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare);*
- b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare);*
- c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare);*
- d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau*
- e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ). ”*

În limita controlului judiciar, instanța de judecată verifică din oficiu sau invocă partea în proces, respectarea sau nerespectarea procedurii prealabile.

Respectiv pe lângă art. 162-169 CA RM, legiuitorul aplică art. 206 CA RM, 224 CA RM în coroborare cu art. 208 CA RM [9] ”*Respectarea procedurii prealabile:*

- (1) *Până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege.*
- (2) *Dacă autoritatea publică competentă decide cu privire la cererea prealabilă, deși termenul pentru depunerea cererii prealabile nu a fost respectat, acțiunea în contenciosul administrativ este oricum admisibilă. Această prevedere nu se aplică în cazul în care printr-un act administrativ individual este favorizat un terț.*
- (3) *Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, **acțiunea în obligare** se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.*
- (4) *O **acțiune în realizare** se admite numai dacă reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere prin care a solicitat realizarea, tolerarea sau omiterea unei acțiuni.*
- (5) *O **acțiune în constatare** este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare.”*

Această poziție care se reflectă în Titlu V al Cărții a doua a CA RM pare a fi inspirată din concepția germană relativă procedurilor preliminare în contenciosul administrativ. În sensul că procedura prealabilă conform legislației germane se referă în special la acțiunea în contestare și acțiunea în obligare.

Una din întrebările cheie ar fi ”De ce este atât de importantă calificarea felului acțiunii de către judecător de la etapa incipientă a procesului?”. Aici venim în susținerea poziției Dnei Belei E.,[18] precum că prin intermediul instituției admisibilității în contencios administrativ și printre temeiurile de inadmisibilitate se regăsesc două: unul referitor la procedura prealabilă și altul – la termenul de adresare în instanță. Art. 207 CA prevede că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209 (termenul de înaintare a acțiunii în contencios administrativ). Declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiului specificat la alin. (2) lit. d) exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune. f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208 (respectarea procedurii prealabile). Declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin. (2) lit. f) nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu

aceeași acțiune. Și pentru că regulile referitoare la procedura prealabilă și la termenele de adresare în judecată diferă de la o categorie de acțiuni la alta, judecătorul de contencios administrativ este obligat, pentru aplicarea justă a temeiurilor de inadmisibilitate, să califice felurile acțiunii”.

În continuarea ideii venim cu o întrebare relevantă temei propuse ”Care este legătura causală dintre felurile de acțiune în contenciosul administrativ și procedura prealabilă?”

Drept urmare se constată că determinarea corectă a felurilor de acțiuni, este primul indiciu de a determina este necesară procedura prealabilă sa nu (excepție art. 163 CA RM [9] sau dacă legea specială prevede expres);

Art. 206 în coroborare cu art. 208, 209 CA RM ne ghidează asupra unui aspect extrem de important în jurisprudență cum ar fi ”termenele”, astfel termenele de prescripție de adresare în instanța de judecată (30 de zile (ar.209 CA RM), un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ, alin. (2) art. 165 CA RM);

Reieșind din prevederile art. 209 CA RM în coroborare cu art. 208 CA RM și în mod obligatoriu art. 206 CA RM, acțiunea în realizare și acțiunea în constatare, fiind, imprescriptibile, necesită întotdeauna procedura prealabilă.

Iar dacă să vorbim despre acțiunea în contestare și acțiunea în obligare, în cazul dat art. 206 în coroborare cu art. 209, 208 și 165lit. c) CA RM, se ia în considerație și prevederile legii speciale în caz că prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.

Și, respectiv, ultima acțiune în contencios administrativ acțiunea în control normativ este imprescriptibilă și nu prevede respectarea procedurii prealabile. Deci, când se contestă un act administrativ normativ, în mod obligatoriu se adresează Curții de apel ca prima instanță (alin (2), art. 191 CA RM), fără procedură prealabilă, fiind imprescriptibilă.

Mai sus am menționa că ne propunem să cercetăm procedura prealabilă prin prisma felurilor de acțiuni în contencios administrativ și în calitate de concluzie vom propune o soluție, drept urmare venim cu susținerea poziției Dnei Belei E. [24] în clasificarea și logica juridică structurată în tabelul nr.1, unde este analizată, gândită, structurată cât și demonstrată legătura causală între felurile acțiunii în contenciosul administrativ și procedura prealabilă și ca un criteriu suplimentar se propune termenul de prescripție.

Tabelul nr. 1. [24]

Felurile acțiunilor în contencios administrativ: Art.206 CA RM	Termene de prescripție pentru procedura prealabilă: Art.209 CA RM	Respectarea procedurii prealabile: Art.208 CA RM
Contestare (act adm)	30 zile/1 an	Trebuie respectată procedura prealabilă întotdeauna. Adresarea nemijlocită în judecată doar dacă prevede norma specială.
Obligare (emitere act adm)	30 zile/1 an aici e post prealabilă!	Trebuie adresare către pârât cu cerere prealabilă întotdeauna. Dacă prevede legea specială, atunci și prealabilă <i>quazi-judiciară</i>.
Realizare (act real)	Imprescriptibilă	Trebuie adresare către pârât întotdeauna.
Constatare	Imprescriptibilă	Trebuie adresare către pârât întotdeauna.
Control normativ	Imprescriptibilă	Codul administrativ nu prevede.

IV. Concluzii:

În concluzi, menționăm că procedura prealabilă se aplică strict în raport cu actul administrativ individual și în esență este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative având drept scop *verificarea legalității actelor administrative individuale, inclusiv a celor care au efect pe termen scurt, prin prisma legalității și a respectării procedurii de emitere, și de a determina revizuirea sau revocarea actelor administrative de către organul emitent.*

Totodată menționăm că revindecarea dreptului vătămat (art. 17 CA RM) este condiția obligatorie în procedura prealabilă, în caz de lipsă a dreptului vătămat cererea prealabilă poate fi declarată inadmisibilă de către autoritatea publică.

Determinarea corectă a felurilor de acțiune în contencios administrativ ne dau o claritate în ceea ce ține de obligarea respectării procedurii prealabile (excepție art. 163 CA RM). Totodată determină termenele de prescripție de adresare în instanța de judecată (30 de zile (ar.209 CA RM) sau un an de la

comunicarea sau notificarea actului administrativ, alin (2) art. 165 CA RM). Și nu în ultimul rând, reieșind din felul de acțiune în contenciosul administrativ art. 206 CA RM în coroborare cu 208 și 209 CA RM devine evident faptul în cazul acțiunii în realizare și acțiunii în constatare procedura prealabilă este obligatorie. Pentru acțiunea în control normativ, care este imprescriptibilă, nu există procedură prealabilă.

Drept urmare, actul administrativ normativ se emite în baza Legii 100/2017 cu privire la actele normative și poate fi modificat, anulat, rectificat, abrogat, desuet în dependență de ce efect juridic impune situația, însă se contestă conform prevederilor CA RM Cartea a treia, prima instanță fiind Curtea de apel.

Legiuitorul a optat pentru o grupare pragmatică a normelor privind despăgubirile într-un singur articol (Art. 60 CA RM), chiar dacă sfera de aplicare a Cărții a II-a se concentrează pe actele individuale. Prevederea privind răspunderea pentru actele normative ar trebui relocalată într-o altă secțiune a cadrului normativ, care să nu genereze confuzii de natură procedurală sau de aplicare. Astfel, indiferent de intenția inițială, această ambiguitate tehnică subliniază necesitatea unei clarificări și a unei coordonări legislative care să asigure că prevederile unei legii (CA RM) nu sunt anulate de o prevedere restrictivă dintr-o altă lege (CC RM), în special când se constată o contradicție cu principiul reparării integrale a prejudiciului, garantat de Constituție.

Articol elaborat în cadrul proiectului Securitatea Națională a Republicii Moldova în contextul aderării la UE: abordări juridice, politologice și socio-logice. (Code: 01.05.01)

• Referințe bibliografice:

1. Nota informativă privind practica judiciară de soluționare a chestiunii ce vizează respectarea procedurii prealabile, în acțiunile de contencios administrativ, 2021, [Accesat: 10.04.2025]. Disponibil: https://csj.md/images/Nota_informativa_-_procedura_prealabila_in_contencios_administrativ_rev%C4%83zut%C4%83_red_-_pub.pdf
2. Legea 436 cu privire la administrația publică locală 436/2006. Publicat : 09-03-2007 în Monitorul Oficial Nr. 32-35 art. 116. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=147853&lang=ro#
3. Decizia nr. 56 din 02.06.2020 de inadmisibilitate a sesizării nr. 23g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ (respectarea procedurii prealabile până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ). [Accesat: 10.04.2025] Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/decizii/d_56_2020_23g_2020_rou.pdf

4. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=145723&lang=ro#
5. Chiper N., Corcimari S. Dreptul vătămat, condiție esențială pentru înaintarea acțiunii în contencios administrativ. dezvoltarea economico-socială durabilă a euroregiunilor și a zonelor transfrontaliere. Volumul XLVII, Coordonatori: Carmen-Maria Diaconu, Doncean Marinela, Ciprian Ionel Alecu, ISSN 2971-8740; ISSM-L 2971-8740., Presa Universitară Clujeană, 2023 (264), p. 76-86
6. Constituția a Republicii Federale Germania în versiunea din 29 iulie 2009. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: <https://www.bpb.de/system/files/pdf/LW5781.pdf>
7. Ștefan Elena Emilia. Noțiunea de persoană vătămată în dreptul administrativ/ Elena Emilia Ștefan, București. - : Universul Juridic, 2024, ISBN 978-606-39-1603-8, 349 p.
8. Codul Civil al Republicii Moldova Nr. 1107 din 06-06-2002. Publicat : 01-03-2019 în Monitorul Oficial Nr. 66-75 art. 132. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=147850&lang=ro#
9. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. Publicat : 17-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146158&lang=ro#
10. Olechowski Th., Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich (1999), S. 143;
11. Mahlmann M., Rechtsphilosophie und Rechtstheorie (2015), S. 280. 2 Adamovich L./ Funk B.-Ch./ Holzinger G./ Frank St. L., Österreichisches Staatsrecht IV (2009), S. 133.
12. Raschauer B., Allgemeines Verwaltungsrecht (2013), S. 400.
13. Dosar nr. 3r-350/21. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=65071.
14. Decizie de inadmisibilitate a sesizării nr. 260g/2021 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 17 din Codul administrativ (interesul legitim al unei asociații obștești de a ataca în justiție un act administrativ) din 22 februarie 2022. [Accesat 20.11.2022]. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/decizii/d_26_2022_260g_2021_rou.pdf.
15. Ghid de formare continuă pentru Codul Administrativ al Republicii Moldova. Klaus Hage, judecător, președinte de complet la Judecătoria Administrativă din Minden | Situația: 03.11.2019, Deutsche stiftung fur Internationale rechtliche Zusammenarbeit e.v. (p. 55).
16. Dosar nr. 2-19188719-12-3-27112019. Încheiere din 10 iulie 2020. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/YTUzODFjMTMTmjc3OC00MDNhLTkzMmMtMGYwZTkzMtDUzNWNi
17. Dosarul nr. 3a-53/25. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/N2QwYTdlM2ItODVINi00Zjk3LWJlYWItMTgwNjIxNTJiYmE5.

18. Belel Elena. Felurile acțiunilor în contenciosul administrativ al Republicii Moldova. Revista Romană de jurisprudență. Nr. 4/22. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: https://www.universuljuridic.ro/wp-content/uploads/2023/12/Revista_romana_de_jurisprudenta_nr_4_2022_BTblack.pdf;
19. Belel Elena. Prejudiciile materiale și/sau morale în contenciosul administrativ. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: <https://juridicemoldova.md/10536/prejudiciile-materiale-si-sau-morale-in-contenciosul-administrativ.html>.
20. Jimbei I., Felurile de acțiuni în contenciosul administrativ. Conferința științifică națională cu participare internațională „Integrare prin cercetare și inovare”, USM, 10-11 noiembrie 2020. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/168-171_21.pdf;
21. Jimbei I., Acțiunea în realizare și actele reale în contenciosul administrativ. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/actiunea-in-realizare-si-actele-reale-in-contenciosul-administrativ>;
22. Gațcan T., Categoriile de acțiuni în contenciosul administrativ. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/12-15_52.pdf
23. Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017. Publicat: 12-01-2018 în Monitorul Oficial Nr. 7-17 art. 34. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=144467&lang=ro#
24. Belel Elena, dr., conf.univ. Cursul universitar: Contenciosul administrativ. Universitatea de Stat din Moldova. [Accesat 22.01.2025]. Disponibil: moodle.usm.md
25. Fală Nicolae, Poalelungi Mihail. PARTICULARITĂȚILE CONSTRUCȚIEI JURIDICE ALE SUSPENDĂRII EXECUTĂRII ACTULUI ADMINISTRATIV INDIVIDUAL DEFAVORABIL (PARTEA I) [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/55-74.pdf.

CREȘTEREA CALITĂȚII VIETII – PRIORITATE DE VÂRF A PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA. PARADIGME EFICIENTE ȘI OPORTUNITĂȚI¹⁴

IMPROVING QUALITY OF LIFE – A TOP PRIORITY OF THE PARLIAMENT. EFFECTIVE PARADIGMS AND OPPORTUNITIES

Doina CUCIURCA,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0001-6859-7956,
e-mail: doina.cuciurca@usm.md

Abstract. *This article examines the role of the Parliament of the Republic of Moldova – as the supreme representative authority – in advancing quality of life through its legislative, oversight, and representative functions. It argues for a coherent, evidence-based legislative agenda anchored in measurable outcomes that translate strategic objectives into tangible improvements for citizens. In line with Article 1(3) of the Constitution, human dignity is treated as the normative benchmark, operationalized through access to quality public services, effective rights protection, and opportunities for individual capability development. The analysis synthesizes consolidated European paradigms – regulatory impact assessment (RIA), systematic parliamentary oversight, transparency by default, and digital public participation – and proposes a context-sensitive adaptation for Moldova, emphasizing institutional interoperability and open-data use across the policy cycle. From the perspective of European integration, the article outlines governance mechanisms with clear targets, timelines, and accountability assignments to strengthen the social contract and accelerate convergence with EU standards. The contribution is both conceptual and policy-oriented: it frames quality of life as a constitutional obligation of Parliament and advances a modernization agenda focused on publicly verifiable, sustainable results.*

Keywords: *Parliament; quality of life; evidence-based legislation; regulatory impact assessment (RIA); parliamentary oversight; transparency; digital participation; European integration; open data; constitutional law.*

¹⁴ Articolul este elaborat în contextul realizării Proiectului „Consolidarea mecanismelor socio-economice și juridice de asigurare a bunăstării și securității cetățenilor” (CONSEJ 01.05.02).

• Introducere

În contextul transformărilor structurale profunde, al fragmentării sociale și al presiunilor geopolitice care marchează prezentul Republicii Moldova, problematica calității vieții se impune ca o direcție prioritară a dezbaterii academice și a practicii politice.

Calitatea vieții, în accepțiunea sa modernă, reprezintă un concept multi-dimensional, ce transcende granițele economice pentru a integra elemente sociale, juridice, culturale și politice. Ea desemnează ansamblul condițiilor obiective și subiective care determină bunăstarea indivizilor și a comunității: venit adecvat, acces efectiv la sănătate și educație, locuință decentă, echitate socială, protecția mediului și posibilitatea participării democratice. Aceste dimensiuni nu constituie simpli indicatori tehnici, ci reflectă un veritabil barometru al funcționării statului de drept.

Fundamentele normative ale acestui obiectiv se regăsesc în Constituția Republicii Moldova: articolul 1 alin. (3) consacră caracterul democratic și social al statului, orientat spre garantarea drepturilor omului, iar articolul 47 stipulează expres dreptul fiecărui cetățean la un nivel de trai decent [1]. Statul are obligația de a adopta măsuri menite să garanteze fiecărui individ un nivel de trai apt să-i asigure sănătatea și bunăstarea personală și familială. Această exigență presupune accesul efectiv la hrană adecvată, îmbrăcăminte corespunzătoare, locuință sigură, servicii de sănătate și asistență socială etc. Într-o viziune holistică, nivelul de trai decent nu se reduce la simple condiții materiale, ci include și securitatea socială, egalitatea de șanse și protecția împotriva excluziunii, constituind un indicator fundamental al funcționalității statului de drept. Din această perspectivă, calitatea vieții se plasează la confluența dintre principii constituționale, politici publice și responsabilitatea autorităților.

Din perspectivă doctrinară, calitatea vieții nu poate fi separată de anvergura constituțională a politicii statului în sfera relațiilor sociale. Ion Guceac subliniază că, deși noțiunea de *stat social* nu este explicit consacrată în textul Constituției, Republica Moldova își asumă în mod evident sarcini specifice statului social, inclusiv crearea condițiilor pentru creșterea calității vieții și realizarea coeziunii sociale în baza demnității umane și a egalității în drepturi [2, p.30].

Parlamentul, în calitatea sa de autoritate reprezentativă supremă, are rolul central în arhitectura instituțională menită să asigure dezvoltarea unor politici publice coerente, bazate pe dovezi și orientate spre rezultate măsurabile. Funcțiile sale – legislativă, de control și de reprezentare – fac din această

instituție actorul principal al modernizării sociale, al alinierii la standardele europene și al consolidării contractului social dintre stat și cetățean.

Problema științifică a studiului rezidă în decalajul dintre consacrarea constituțională a statului social și a dreptului la un nivel de trai decent și capacitatea efectivă a Parlamentului de a transforma aceste exigențe în politici publice coerente, finanțate și monitorizate. În continuitate cu demersurile doctrinare care pun în evidență anvergura constituțională a politicii statului în sfera relațiilor sociale [2], cercetarea își propune să examineze modul în care Parlamentul poate trece de la un rol preponderent declarativ la unul operațional, orientat spre rezultate măsurabile în planul calității vieții.

Din această problemă derivă următoarele **întrebări de cercetare**:

1. Cum configurează cadrul constituțional și legal al Republicii Moldova obligația Parlamentului de a promova creșterea calității vieții și care sunt limitele sale actuale?
2. În ce măsură funcțiile legislativă, de control și de reprezentare sunt exercitate pe baze de dovezi, cu indicatori și mecanisme de monitorizare a impactului asupra calității vieții?
3. Ce paradigme de acțiune parlamentară și ce oportunități instituționale, digitale și de parteneriat cu societatea pot fi valorificate în orizontul 2025–2030, în contextul integrării europene, pentru a consolida rolul Parlamentului ca garant al creșterii calității vieții?

Astfel, analiza calității vieții prin prisma activității parlamentare devine nu doar un exercițiu teoretic, ci și un instrument practic de evaluare a capacității statului de a răspunde așteptărilor societății și criteriu fundamental de evaluare a eficienței parlamentarismului contemporan. În acest cadru, studiul își propune să examineze, din perspectiva dreptului constituțional, capacitatea Parlamentului Republicii Moldova de a promova creșterea calității vieții prin combinarea legiferării bazate pe dovezi, a controlului orientat spre rezultate și a reprezentării autentice, precum și să identifice paradigme eficiente și oportunități de modernizare pentru orizontul 2025–2030, în corelație cu procesul de integrare europeană.

• **Materiale și metode**

Demersul se sprijină pe un cadru normativ, doctrinar și empiric, valorificat printr-o abordare interdisciplinară specifică cercetărilor în materia dreptului constituțional. Pe palierul normativ, au fost analizate prevederile interne – în special Constituția Republicii Moldova (art. 1 alin. (3) și art. 47), Legea

nr. 100/2017 privind actele normative, precum și legislația socială, de sănătate, educație și protecția mediului, conjugate cu actele bugetare. Acestea au fost corelate cu instrumentele internaționale și europene relevante – Declarația Universală a Drepturilor Omului (art. 25), Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale (art. 11), Carta Socială Europeană (revizuită), tratatele constitutive ale Uniunii Europene și acquis-ul în materie socială și a drepturilor fundamentale – pentru a surprinde exigențele de convergență în perspectiva integrării europene.

Fundamentul doctrinar și empiric a inclus literatura de specialitate autohtonă și internațională privind parlamentarismul, calitatea vieții și drepturile sociale, rapoartele privind respectarea procedurilor legislative și calitatea reglementărilor, precum și studii comparative și statistici publice (Eurostat, OECD, ONU, Consiliul Europei) referitoare la indicatorii de calitate a vieții. Acest corpus a permis atât ancorarea teoretică, cât și verificarea empirică a ipotezelor legate de rolul Parlamentului în creșterea calității vieții.

Metodologic, analiza normativă a fost utilizată pentru a identifica modul în care Constituția și legislația națională consacră obligația statului de a asigura un nivel de trai decent și pentru a evalua calitatea tehnico-legislativă cerută de Legea nr. 100/2017 privind actele normative. Metoda comparativă a servit ajustării practicii parlamentare din Republica Moldova la experiența unor state europene (România, Polonia, Estonia), evidențiind atât convergențe, cât și elemente de specificitate. Abordarea istorică a oferit contextul tranziției de la autoritarism la democrație și impactul acesteia asupra politicilor sociale și asupra funcțiilor Parlamentului. Analiza de conținut a fost aplicată rapoartelor oficiale și documentelor instituționale pentru a evalua eficiența politicilor adoptate și efectele lor asupra indicatorilor de calitate a vieții. Toate aceste tehnici au fost integrate într-o perspectivă interdisciplinară (juridică, politologică, socio-economică), menită să livreze o imagine coerentă și prospectivă asupra creșterii calității vieții în Republica Moldova. Prin această arhitectură metodologică, studiul urmărește să ofere o evaluare riguroasă și orientată spre viitor a capacității Parlamentului de a promova creșterea calității vieții, atât prin realizarea vocației sale de organ reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unică autoritate legislativă a statului (art. 60 din Constituție), cât și prin alinierea la bunele practici europene și valorificarea oportunităților deschise de procesul de integrare în Uniunea Europeană.

• Rezultate și discuții

Fundamentele conceptului de calitate a vieții

Noțiunea de *calitate a vieții* s-a conturat relativ recent în teoria socială și politică, evoluând de la o înțelegere preponderent economică la una multi-dimensională [3, p.41]. În prima etapă, în anii '50–'60 ai secolului al XX-lea, calitatea vieții era măsurată aproape exclusiv prin indicatori economici, precum produsul intern brut (PIB) pe cap de locuitor, rata ocupării forței de muncă, venitul mediu pe gospodărie [4, pp.3-8]. Această abordare, specifică perioadei postbelice, reflecta prioritățile societăților industriale, în care accentul era pus pe reconstrucția economică și creșterea productivității.

Ulterior, odată cu dezvoltarea teoriei bunăstării sociale și apariția criticilor la adresa indicatorilor strict economici, conceptul s-a extins. În anii '70, Organizația Națiunilor Unite a început să promoveze indicatori mai complecși, care includeau aspecte precum starea de sănătate a populației, accesul la educație, condițiile de trai și protecția mediului [5]. Această largire a conținutului noțiunii de calitate a vieții a fost determinată de conștientizarea faptului că bunăstarea economică, deși necesară, nu este suficientă pentru a garanta o viață demnă și satisfăcătoare pentru cetățeni.

Momentul de cotitură în conceptualizarea calității vieții a fost publicarea, în 1990, a primului *Raport privind dezvoltarea umană al Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare* (PNUD), care a introdus *Indicele Dezvoltării Umane* (HDI). Acesta măsoară progresul nu doar prin prisma veniturilor, ci și prin *speranța de viață*¹⁵ și *nivelul de educație* [6]. Această inovație a consacrat viziunea multidimensională asupra calității vieții, în care factorii sociali și culturali sunt considerați la fel de importanți ca cei economici.

În literatura de specialitate contemporană, calitatea vieții este definită, în principal, prin două paradigme:

- **abordarea obiectivă** – bazată pe indicatori statistici (PIB, rata șomajului, nivelul de poluare, accesul la servicii publice);
- **abordarea subiectivă** – bazată pe percepția individului despre propria bunăstare, satisfacția în viață și sentimentul de fericire [7, pp. 34-43].

Republica Moldova, în calitatea sa de stat aflat în tranziție și aspirant la integrarea europeană, este chemată să combine aceste două abordări, prin crearea unui cadru de politici publice care să reflecte atât datele obiective, cât și aspirațiile și percepțiile cetățenilor.

¹⁵ Speranța de viață reprezintă durata medie de viață anticipată pentru o persoană, bazată pe condițiile actuale de mortalitate. De exemplu, în Republica Moldova, speranța medie de viață în 2024 a fost de 72 ani, cu 67,6 ani pentru bărbați și 76,4 ani pentru femei, în timp ce în Uniunea Europeană a depășit 80 de ani (sursa : https://statistica.gov.md/ro/durata-medie-a-vietii-in-anul-2024-9578_61864.html).

Cadrul constituțional și legal al calității vieții în Republica Moldova

Constituția Republicii Moldova instituie un fundament normativ clar pentru promovarea calității vieții, consacrand caracterul democratic și social al statului și orientarea sa spre respectarea drepturilor fundamentale ale omului. În acest cadru se conturează nucleul juridic al calității vieții:

- dreptul la ocrotirea sănătății (art. 36), care obligă statul să asigure un sistem de asistență medicală accesibil și eficient;
- dreptul la un mediu înconjurător sănătos (art. 37), ce implică obligații pozitive de protecție ecologică;
- dreptul la muncă și protecția muncii (art. 43), care garantează cadrul pentru ocupare și condiții decente;
- dreptul la un nivel de trai decent (art. 47), ce presupune acces la hrană, îmbrăcăminte, locuință și servicii sociale de bază.

Aceste dispoziții se interpretează în corelație cu demnitatea umană consacrată la art. 1 alin. (3), valoare supremă a statului. Jurisprudența Curții Constituționale confirmă interdependența dintre demnitate și calitatea vieții, reținând că demnitatea nu poate fi realizată fără un standard minim de trai [8].

Dimensiunea socială a statului se regăsește explicit în articolul 47 din Constituție [1], care prevede dreptul fiecărui cetățean la un nivel de trai decent. Acest articol obligă statul să ia măsuri pentru ca orice persoană să beneficieze de condiții de viață apte să-i garanteze sănătatea și bunăstarea, incluzând alimentația, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală și serviciile sociale necesare. În acest sens, textul constituțional se află în deplină consonanță cu standardele internaționale, în special cu articolul 25 al Declarației Universale a Drepturilor Omului [9] și cu articolul 11 al Pactului internațional privind drepturile economice, sociale și culturale [10].

Din punct de vedere legislativ, cadrul național se bazează pe o serie de acte normative care contribuie la concretizarea acestui drept fundamental. Legea ocrotirii sănătății [11], Codul educației [12], legislația muncii [13] și a protecției sociale [14], precum și normele privind protecția mediului [15] configurează arhitectura juridică prin care se realizează calitatea vieții. Totodată, Legea nr. 100/2017 privind actele normative [16] obligă Parlamentul să adopte reglementări de calitate, fundamentate pe analize de impact și pe respectarea standardelor de claritate și previzibilitate.

În acest punct, se impune relevarea fundamentului constituțional al politicilor sociale, așa cum este conturat în doctrină. Ion Guceac identifică trei dimensiuni esențiale ale acestui fundament: (a) furnizarea de servicii sociale persoanelor indiferent de statutul lor social; (b) reglementarea relațiilor sociale

pe baza egalității și a respectului intereselor legitime ale diferitelor categorii de populație; (c) instituirea unor prescripții privind asistența materială acordată persoanelor vulnerabile și depășirea inegalității sociale. Aceste componente dau conținut concret obligației statului de a asigura un nivel de trai decent și transformă calitatea vieții într-o finalitate constituțională, nu doar într-un obiectiv politic general [2].

În plus, cadrul constituțional și legislativ al Republicii Moldova trebuie interpretat în lumina procesului de integrare europeană. Carta Socială Europeană (revizuită) [17] și acquis-ul european în domeniul social stabilesc obligații suplimentare pentru statele aspirante la integrare, impunând standarde ridicate de protecție a drepturilor sociale și de asigurare a bunăstării. În consecință, Parlamentul este chemat nu doar să transpună normele europene, ci și să adapteze mecanismele instituționale interne astfel încât acestea să răspundă în mod eficient nevoilor cetățenilor.

Astfel, cadrul constituțional și legal al Republicii Moldova consacră în mod expres obligația statului de a promova calitatea vieții ca valoare fundamentală. Parlamentul, prin intermediul competențelor sale legislative și de control, devine garantul principal al acestei obligații, iar responsabilitatea sa trebuie evaluată atât prin prisma standardelor interne, cât și a celor europene și internaționale.

Parlamentul Republicii Moldova, ca autoritate reprezentativă supremă, este spațiul în care se transformă aspirațiile sociale în norme și programe cu efect direct asupra vieții de zi cu zi. De aici își extrage forța rolul său în garantarea nivelului de trai decent: nu din solemnitatea enunțurilor, ci din capacitatea de a converti valorile constituționale – demnitatea umană, drepturile și libertățile, statul de drept – în politici coerente, finanțate și monitorizate. Calitatea vieții încetează să fie un concept abstract atunci când, prin acțiunea legislativului, se traduce în servicii publice accesibile, în școli funcționale, spitale mai sigure, locuințe mai eficiente energetic, mediu mai curat și oportunități reale de participare civică [18].

Funcția legislativă rămâne principalul canal prin care Parlamentul modelează cadrul de viață al cetățenilor. O lege bine scrisă nu este doar un text corect tehnic, ci o punte între realitățile sociale și standardele europene, între nevoile prezentului și obiectivele de dezvoltare pe termen mediu [19]. În domenii precum sănătatea, educația, protecția socială, relațiile de muncă și protecția mediului, normele adoptate stabilesc regulile jocului: cine are dreptul la ce servicii, cum se finanțează acestea, ce criterii de calitate se aplică, ce responsabilități revin instituțiilor și cum se evaluează rezultatele [20].

Calitatea procesului legislativ – cu consultare publică autentică, expertiză independentă și evaluări de impact – este, la rândul ei, o garanție implicită a calității vieții, pentru că previne soluțiile improvizate, costisitoare și ineficiente. Pentru măsurarea efectelor, devin esențiale cadrele consacrate de evaluare a bunăstării, care combină indicatori obiectivi și subiectivi [21].

Funcția de control asigură că legile nu rămân promisiuni. Prin audieri, întrebări și interpelări, comisii de specialitate și rapoarte periodice, Parlamentul verifică dacă programele anunțate se traduc în rezultate măsurabile pentru oameni: timpi de așteptare mai mici în sistemul medical, performanțe școlare mai bune, reducerea sărăciei energetice, scăderea poluării urbane, acces mai echitabil la servicii [22]. Controlul parlamentar nu este un exercițiu ceremonial, ci un mecanism de responsabilizare a executivului, care corectează derapaje, realocă resurse, accelerează implementarea și obligă instituțiile să își calibreze intervențiile pe indicatori clari, urmăriți în timp. În acest fel, bugetul devine un instrument de politică și nu doar un inventar contabil, în acord cu obligațiile pozitive ce decurg din dreptul la un nivel de trai adecvat [23].

Funcția de reprezentare ancorează întregul proces în realitatea societății. Deputații nu doar votează legi, ci aduc în dezbaterea publică vocea comunităților – temerile lor, așteptările, prioritățile concrete. Percepția cetățenilor asupra echității sociale, a accesului la servicii, a siguranței și a respectului instituțional influențează în mod decisiv acceptarea și eficacitatea politicilor [24]. Când reprezentarea este autentică, Parlamentul devine mediatorul unui contract social viu: măsurile adoptate au legitimitate, iar legitimitatea sporește șansele ca ele să fie aplicate consecvent și să producă efecte durabile.

Privită în ansamblu, conjugarea celor trei funcții transformă Parlamentul în arhitectul calității vieții. Legiferarea trasează direcția, controlul reglează ritmul și corectează traiectoria, iar reprezentarea menține busola fixată pe nevoile reale ale oamenilor. Eficiența acestui rol depinde de câteva condiții-cheie: coerența politicilor între domenii și cicluri bugetare, transparența deciziei, utilizarea sistematică a datelor atât obiective, cât și subiective, și disponibilitatea de a revizui normele atunci când realitatea o cere. În logica următorilor ani, când obiectivul integrării europene se traduce în armonizare legislativă și standarde de servicii mai ridicate, Parlamentul este chemat să fie nu doar legiuitor și supraveghetor, ci și curator al încrederii publice. Iar acolo unde încrederea crește, calitatea vieții urmează [25].

Paradigme eficiente în promovarea calității vieții

Promovarea calității vieții în Republica Moldova cere adoptarea unei guvernări orientate pe dovezi, în care proiectarea, consultarea și evaluarea politicilor urmează un ciclu transparent și verificabil public. În logica europeană a „better regulation”, această abordare reduce decalajul dintre intențiile declarate și efectele reale, permițând măsurarea progresului pe piloni precum sănătatea, educația, locuința și mediul [26].

Un prim reper îl constituie **raționalizarea activității parlamentare**: planificare legislativă multianuală, analize *ex-ante* de impact (RIA)¹⁶, verificări independente ale calității reglementării și evaluări *ex-post* la termene prestabilite. În Uniunea Europeană, aceste instrumente sunt standardizate prin *Better Regulation Guidelines & Toolbox*, care cer fundamentare empirică, consultarea părților interesate și monitorizare sistematică pe întreg ciclul normativ; ghidajul operațional include capitoare dedicate identificării impacturilor, testului pentru IMM, drepturilor fundamentale, „digital-ready policymaking” și clauzelor de evaluare ulterioară. Transpuse în practica Parlamentului, ele se concretizează în „fișa de impact asupra calității vieții” atașată inițiativelor cu efect social (sănătate, educație, condiții de locuire, mediu), precum și în *clauze de revizuire* la 24–36 de luni, astfel încât promisiunea normei să fie legată, în mod verificabil, de rezultate [27].

Pe plan intern, *Legea nr. 100/2017 privind actele normative* [28] și *Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional* [29] furnizează cadrul pentru calitatea normativă și consultări reale. Consolidarea lor prin instrumente parlamentare de urmărire – traseu legislativ public, raportări privind RIA și sinteza răspunsurilor motivate la propunerile primite – ar alinia procesul legislativ național la bunele practici europene, fără a încetini decizia. În plus, actualizarea Metodologiei RIA la nivel guvernamental (HG nr. 574/2024) [30] oferă un șablon tehnic compatibil cu fișa parlamentară de impact (secțiuni pe opțiuni, efecte sociale și administrative, distribuție pe grupuri, riscuri și clauze de revizuire), care poate fi preluat și adaptat în dosarul electronic al fiecărui proiect de lege.

În a doua paradigmă propusă, **digitalizarea procedurală și integrarea expertizei științifice** apar nu ca simple opțiuni tehnice, ci ca infrastructură intelectuală a unui Parlament modern, capabil să livreze rezultate sociale verificabile. Experiența ultimilor ani arată că acolo unde ședințele hibride, dosarele electronice ale proiectelor de lege și trasabilitatea amendamentelor au

¹⁶ RIA, eng.: Regulatory Impact Assessment, în limba română: EIR – Evaluarea impactului reglementării. **Analiza impactului reglementării (RIA)**: procedură ex-ante care identifică problema, compară opțiuni de politică, estimează costuri/beneficii și efecte sociale/administrative, indică indicatori de rezultat și stabilește clauza de revizuire.

devenit regulă, procesul legislativ s-a dovedit mai rezilient la întreruperi, mai transparent pentru public și, mai ales, mai orientat spre finalități concrete în sănătate, educație, condițiile de locuire și mediu. Vizibilitatea în timp real a parcursului normativ – de la prima versiune până la vot – diminuează asimetria informațională și întărește deliberarea informată, inclusiv printr-un dialog mai dens cu mediul academic și societatea civilă [31].

Estonia oferă un exemplu convingător al trecerii de la consultare fragmentată la un flux coerent „de la idee la lege”. Platformele de consultare publică sunt corelate cu inițiativele colective către Parlament, astfel încât cetățenii pot propune, semna digital și urmări parcursul propunerilor până la decizia finală [32]. Esențială nu este simpla existență a tehnologiei, ci proiectarea instituțională: răspunsurile motivate devin parte a arhivei publice a proiectului, iar traseul fiecărei modificări rămâne inteligibil pentru orice persoană interesată [33]. Această logică ar putea fi adaptată, cu costuri de tranziție reduse, și în Republica Moldova, prin instituirea unui registru unic al consultărilor publice conectat organic la lucrările comisiilor parlamentare [34].

Digitalizarea, însă, nu își atinge scopul fără **expertiză științifică**. În sensul utilizat aici, expertiza desemnează ansamblul de metode și dovezi – date administrative și statistice, sinteze sistematice ale literaturii, analize de impact, modelări – care susțin toate etapele ciclului legislativ. În faza *ex-ante*, analiza impactului reglementării (RIA) clarifică opțiunile, cuantifică costurile și beneficiile, estimează efectele sociale și administrative și justifică alegerea finală [35]. În faza deliberării, note de sinteză interdisciplinare, audieri cu experți independenți și scenarii alternative reduc riscul deciziei pe baze intuitive. Ulterior, evaluarea *ex-post* verifică dacă rezultatele s-au produs și creează cadrul pentru ajustări periodice ale normei [36]. În termeni instituționali, un birou intern de cunoaștere – compact, multidisciplinar, cu mandat de a lucra pentru toate comisiile – poate furniza note scurte și imparțiale, în timp ce rețelele externe cu universități și institute specializate completează capacitatea analitică în domenii cu intensitate tehnică ridicată [37].

Propunerea pentru Parlamentul Republicii Moldova, în orizontul 2025–2030, pleacă de la ideea unei „coloane vertebrale” digitale, capabile să integreze conținutul și metoda. Registrul unic al consultărilor ar reuni într-un dosar electronic fiecare proiect de lege, cu istoric de versiuni, avize, amendamente și, mai ales, cu răspunsuri motivate la observațiile primite. În această arhitectură, consultarea nu este un ritual de bifat, ci o sursă de cunoaștere reutilizabilă: observațiile sunt clasificate, temele recurente devin semnale pentru comisii, iar datele se publică în format deschis pentru verificare

externă [38]. Un portal unificat ar conecta acest registru cu inițiativele colective ale cetățenilor, astfel încât traseul de la propunere la normă să rămână transparent, iar responsabilitatea pentru decizie, clar atribuită.

În paralel, regulile procedurale trebuie actualizate pentru a ancora metoda în dreptul intern: deschiderea consultărilor exclusiv prin registrul unic; instituirea unei fișe de trasabilitate a amendamentelor – cine a propus, ce s-a acceptat sau respins și în temeiul căror argumente; obligativitatea RIA și a evaluărilor *ex-post* pentru proiectele cu impact social sau bugetar major; clauze de revizuire la intervale rezonabile acolo unde dinamica domeniului o cere [39]. Aceste cerințe nu adaugă birocrație gratuită, ci înlocuiesc opacitatea cu previzibilitate și justificare publică, reducând costurile de conformare pentru cetățeni, întreprinderi și administrație [40].

Pentru a evita ca digitalizarea să rămână un plafon tehnic, iar expertiza o promisiune opacă, propunem un *tablou de bord public*, actualizat semestrial, care să lege mijloacele de rezultate. Măsurarea accesului la servicii de sănătate (inclusiv timpul de așteptare pentru grupuri vulnerabile), a competențelor funcționale ale absolvenților, a supraaglomerării locuințelor și accesului la utilități esențiale, a calității aerului urban și a spațiilor verzi per locuitor, precum și a participării și încrederii în Parlament oferă repere verificabile despre direcția în care merge societatea sub efectul normei [41]. Astfel, fiecărui proiect i se pot atașa ținte explicite și termene de revizuire, iar procesul parlamentar capătă o dimensiune prospectivă – nu doar răspunde prezentului, ci modelează realist viitorul.

Beneficiile anticipate sunt clare: reducerea timpului de procesare a consultărilor, creșterea calității actelor normative prin sprijin pe dovezi, transparentizarea traseului deciziei și, în consecință, o mai mare acceptare socială a reformelor. Riscurile pot fi gestionate prin reguli simple: șabloane standard pentru RIA și sinteze, prioritizarea tematică pentru a evita supraîncărcarea cu formalități, standarde deschise și audit extern pentru a preveni dependența de soluții închise, precum și consolidarea capacităților interne prin formare continuă și parteneriate academice.

În acest cadru, Parlamentul Republicii Moldova poate trece de la paradigma publicării de documente la paradigma demonstrării de rezultate. Digitalizarea – ca mecanism de trasabilitate și acces – și expertiza – ca metodă de fundamantare și verificare – funcționează împreună ca un sistem de garanții pentru calitatea vieții. Iar dacă finalitatea dreptului este să traducă nevoile reale ale societății în norme eficiente și legitime, atunci această dublă paradigmă reprezintă, în mod firesc, calea de urmat în intervalul 2025–2030.

A treia paradigmă vizează instituirea unui **parteneriat sistematic cu societatea**, în care audierile tematice, consultările pe loturi de politici (sănătate, educație, mediu, incluziune), consiliile consultative și petițiile electronice funcționează într-un circuit coerent, de la stabilirea obiectivelor până la revizuirea *ex-post* a efectelor. În această arhitectură, metodologiile OECD – *Regulatory Policy Outlook* recomandă trei idei-cheie: implicarea timpurie a părților interesate, decizia bazată pe dovezi (inclusiv analiza impactului înainte de adoptare) și revizuirii periodice pe întreg ciclul de viață al legii, pentru a păstra coerența dintre obiective, resurse și rezultate [42]. În ediția 2025, OECD subliniază explicit că regulile sunt mai legitime și mai eficiente când cei afectați sunt implicați la timp și în mod incluziv, iar evaluarea ulterioară verifică dacă efectele s-au produs în realitate [43].

Din perspectiva mecanismelor concrete, **petițiile electronice** oferă un canal accesibil, verificabil și trasabil de interacțiune. Practicile europene pot ghida calibrări pragmatice: în Regatul Unit, răspunsul guvernamental este declanșat la un prag de 10.000 de semnături, iar luarea în considerare pentru dezbatere are loc, de regulă, la 100.000, sub coordonarea unei comisii dedicate a Camerei Comunelor [44]. În Parlamentul European, portalul PETI permite depunerea online, cu liste clare de verificare și pași standardizați (cont, eligibilitate, formular, încărcare de anexe), ceea ce asigură transparență procedurală și tratament egal al petițiilor [45].

În Republica Moldova există deja infrastructură funcțională pentru petiții și audieri cetățenești la nivelul Parlamentului, precum și un cadru juridic pentru petiții electronice (cu cerințe minime de identificare) [46]. Statistici recente confirmă o tendință ascendentă: în 2024, *Direcția petiții și audiențe* a recepționat 4 336 de solicitări (+579 față de 2023; ~+15,4%), dintre care 84% petiții scrise și 16% adresări verbale. În perioada de referință, Parlamentul a examinat 2 853 (66%) de petiții, iar 1 483 (34%) au fost transmise altor autorități potrivit competenței; 773 au fost analizate în comisiile permanente și fracțiuni (Economie, buget și finanțe – 206; Juridică, numiri și imunități – 139; Protecție socială, sănătate și familie – 129). Interacțiunea directă a inclus 540 audieri și circa 1 700 consultări telefonice, iar gestionarea întregului flux are loc prin sistemul e-Petiții [47]. Aceste date arată că cererea socială de dialog instituțional este ridicată și trebuie ordonată pe fluxuri standardizate, cu timpi, responsabilități și rezultate verificabile. În logica parlamentarismului raționalizat, acest ecosistem trebuie să devină un mecanism operațional care convertește semnalele civice în agendă legislativă, control parlamentar și îmbunătățiri de politici, pe baza unor reguli procedurale clare și măsurabile.

Controlul parlamentar eficient este veriga dintre promisiunea normei și efectul social. În plan comparativ, colaborarea instituționalizată dintre parlamente și instituțiile supreme de audit transformă dezbaterea politică într-un exercițiu ancorat în performanță și execuție bugetară. Exemplul relației Sejm–NIK (Polonia) este ilustrativ: NIK transmite sistematic Sejm-ului pronunțări și rapoarte de audit și prezintă în plen rezultatele verificărilor privind executarea bugetului de stat; această rutină produce un ciclu de corectare a politicilor publice și de responsabilizare a executivului, alimentat de constatări verificabile și termene de remediere [48]. În 2025, Sejm-ul a acceptat raportul anual al NIK, menționând sute de documente înaintate și numeroase întâlniri cu comisiile parlamentare – o dovadă a densității cooperării tehnice la nivelul comisiilor și al plenului [49].

Un cadru analog, calibrat contextului Republicii Moldova, poate întări audierile tematice ale comisiilor și poate lega cheltuielile de rezultate reale pe pilonii calității vieții. Baza instituțională există: Curtea de Conturi a Republicii Moldova publică rapoarte și sinteze privind auditul de conformitate și de performanță [50], iar aceste produse pot fi integrate într-un calendar comun cu comisiile de specialitate (rapoarte intermediare, plan de măsuri, urmărirea recomandărilor). Practica internațională (OECD/SIGMA, INTOSAI) recomandă exact acest tip de relație de lucru: fluxuri standardizate SAI–Parlament, priorizare tematică, urmărire a implementării recomandărilor și transparență metodologică [51].

Pe același filon, experiența României oferă un model procedural pentru notificare prealabilă, consultare, motivarea soluției alese și publicarea sintezelor recomandărilor. *privind transparența decizională în administrația publică* [52] și *Normele metodologice (2022)* [53] detaliază responsabilitățile instituțiilor, pașii și termenele – inclusiv obligația de a publica sinteze ale propunerilor și răspunsuri motivate. Adaptată la nivel parlamentar (prin Regulamentul Parlamentului), această arhitectură poate standardiza așteptările actorilor și preveni consultările pur formale, legând în mod explicit calendarul consultărilor de calendarul audierilor și de dosarul electronic al proiectului.

Privite împreună, aceste paradigme – **raționalizare, digitalizare și parteneriat/participare** – oferă Parlamentului Republicii Moldova un parcurs clar: de la inițiativă la **rezultat social verificabil**. Cu planificare multianuală, RIA robuste, traseu legislativ digital, consultări deschise și control bazat pe indicatori, calitatea vieții devine un obiectiv măsurabil, iar progresul său – vizibil pentru toți.

• Concluzii

Studiul și-a propus să analizeze, din perspectiva dreptului constituțional, capacitatea Parlamentului Republicii Moldova de a promova creșterea calității vieții prin combinarea funcțiilor de legiferare, control și reprezentare, în logica statului social și a integrării europene. În linia doctrinară care subliniază că dreptul la un nivel de trai decent, înțeles ca drept fundamental, reprezintă premisa normativă a bunăstării și securității cetățenilor, iar politica statului în sfera relațiilor sociale are o veritabilă anvergură constituțională, cercetarea confirmă că Parlamentul este chemat să transforme aceste exigențe în politici consecvente și o politică legislativă corespunzătoare, nu doar în declarații de principiu.

Această concluzie se plasează în linia argumentației lui Ion Guceac, potrivit căreia politica statului în domeniul social are vocația de a deveni un instrument constituțional de echilibrare a intereselor, de reducere a inegalităților și de consolidare a coeziunii sociale, dincolo de simpla declarare a unor obiective programatice [2].

Rezultatele obținute validează un lanț causal clar între metodă, mijloace și rezultate: intrări (agendă legislativă multianuală, resurse, expertiză științifică) → procese (analiză ex-ante a impactului reglementării – RIA, consultări standardizate, trasabilitate digitală) → ieșiri (legi, alocări bugetare, recomandări de audit și de politică publică) → rezultate (îmbunătățiri măsurabile în sănătate, educație, condiții de trai și mediu). În această logică, calitatea vieții nu mai apare ca noțiune vagă, ci ca obiectiv operaționalizabil, legat de indicatori obiectivi și subiectivi, de clauze de revizuire și de mecanisme de monitorizare publică.

Instrumente precum „fișa de impact asupra calității vieții” atașată proiectelor de lege cu efect social, clauzele de revizuire la 24–36 de luni și un tablou de bord public cu dezagregări de echitate (după venit, teritoriu, vulnerabilitate) conferă deciziei parlamentare caracter testabil și reproductibil. Digitalizarea procedurală (dosar electronic cu istoricul amendamentelor, date deschise, registru unic al consultărilor) și cooperarea structurată cu instituția supremă de audit sporesc auditabilitatea și alinierea cheltuielilor la rezultate, reducând riscul ca „statul social” să rămână doar o etichetă constituțională, iar politicile sociale – simple exerciții simbolice.

Alături de acestea, parteneriatul sistematic cu societatea – prin audieri tematice, e-petiții cu răspunsuri motivate și consultări pe loturi de politici – introduce mecanisme de retroacțiune care calibrează normele pe baza efectelor

reale, nu doar a intențiilor declarate. În acest cadru, Parlamentul devine spațiul în care politicile sociale sunt concepute și evaluate ca instrumente de echitate socială, coeziune și prevenire a stratificării excesive, în sensul doctrinar al statului social.

Studiul evidențiază, totodată, câteva limitări: absența unei estimări complete a costurilor pentru întregul pachet de măsuri propuse, lipsa unor evaluări quasi-experimentale post-implementare și constrângerile inerente ale interoperabilității datelor între instituții. Pe această bază, direcțiile viitoare de cercetare includ modelarea impactului bugetar al „fișei de impact asupra calității vieții”, studii longitudinale privind efectele normelor în plan social și consolidarea infrastructurii de date (administrative, statistice și de percepție) care să permită evaluări riguroase.

În esență, corelarea metodei (RIA și evaluare ex-post), a mijloacelor (digitalizare, date deschise, cooperare cu instituțiile de audit) și a participării (mecanisme standardizate de consultare și feedback civic) permite trecerea de la logica „publicării de documente” la logica impactului demonstrabil. Din această perspectivă, creșterea calității vieții nu este doar o aspirație politică, ci o obligație constituțională structurată, prin care Parlamentul poate consolida contractul social și accelera convergența cu standardele europene în orizontul 2025–2030.

• Referințe bibliografice:

1. Constituția Republicii din 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial* Nr. 78 din 29.03.2016.
2. GUCEAC I. Anvergura constituțională a politicii statului în sfera relațiilor social. In: *State, security and human rights: in digital era*, 12-13 decembrie 2024, Chișinău. Chișinău: Centrul Editorial-Poligrafic al Universității de Stat din Moldova, 2025, pp. 29-47. ISBN 978-9975-3418-7-5.
3. STIGLITZ J. E., SEN A., FITOUSSI J.-P., Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009, cap. 2 („Quality of Life”), pct.65, p. 41. (online) [accesat: 24.03.2025]. Disponibil: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf?utm>
4. KUZNETS, S.. Economic Growth and Income Inequality. In: *The American Economic Review*, 45(1), pp. 1–28 (online) [accesat: 24.03.2025]. Disponibil: <http://www.jstor.org/stable/1811581>.
5. United Nations. *Report on the World Social Situation*. New York: 1975. (online), [accesat: 24.03.2025]. Disponibil: <https://digitallibrary.un.org/record/3862978?v=pdf>.

6. UNDP, *Human Development Report*, New York, 1990 (online), [accesat: 24.03.2025]. Disponibil: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1990encompletenostats.pdf>.
7. DIENER, E. Subjective well-being: The science of happiness and a proposal for a national index. In: *American psychologist*, 2000, 55(1), pp. 34-43.
8. Hotărârea Curții Constituționale nr. 11 din 31.05.2011 pentru controlul constituționalității sintagmei „cu plata salariului mediu (pentru salariații care sunt remunerați în acord sau pe unitate de timp)” din alin.(1) art.111 din Codul muncii în redacția Legii nr.168 din 9 iulie 2010 „Pentru modificarea și completarea Codului muncii al Republicii Moldova”. <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=31&l=ro>
9. Declarația universală a drepturilor omului Nr. 12 din 10.12.1948 *. În: *Tratate Internaționale* Nr. 1 din 30.12.1998.
10. Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale* nr.19 din 16.12.1966. În: *Tratate Internaționale* Nr. 1 din 30.12.1998.
11. Legea ocrotirii sănătății Nr. 411 din 28.03.1995. În: *Monitorul Oficial* Nr. 34 din 22.06.1995.
12. Codul educației al Republicii Moldova Nr. 152 din 17.07.2014. În: *Monitorul Oficial*: Nr. 319-324 din 24-10-2014.
13. Codul muncii al Republicii Moldova Nr. 154 din 28-03-2003. În: *Monitorul Oficial* Nr. 159-162 din 29.07.2003.
14. Legea asistenței sociale Nr. 547 din 25.12.2003. În: *Monitorul Oficial* Nr. 42-44 din 12.03.2004; Lege cu privire la ajutorul social Nr. 133 din 13.06.2008. În: *Monitorul Oficial* Nr. 179 din 30.09.2008; Legea cu privire la serviciile sociale Nr. 123 din 18.06.2010. În: *Monitorul Oficial* Nr. 155-158 din 03.09.2010; Legea cu privire la protecția socială suplimentară a unor categorii de populație Nr. 121 din 03.05.2001. În: *Monitorul Oficial* Nr. 51 din 08.05.2001.
15. Legea privind protecția mediului înconjurător Nr. 1515 din 16.06.1993. În: *Monitorul Oficial* Nr. 10 din 30.10.1993.
16. Legea cu privire la actele normative Nr. 100 din 22.12.2017. În: *Monitorul Oficial* Nr. 7-17 din 12.01.2018.
17. Carta Socială Europeană (revizuită), Strasbourg, 3 mai 1996. [accesat: 25.05.2025]. Disponibil: <https://rm.coe.int/168047e170>
18. Constituția Republicii Moldova, art. 60 (Parlamentul – organ reprezentativ suprem și unica autoritate legislativă), art. 47 (dreptul la un nivel de trai decent), art. 35–37 (dreptul la învățământ, ocrotirea sănătății, mediu sănătos).
19. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, art. 34–37 (securitate și asistență socială; protecția sănătății; servicii de interes economic general; protecția mediului), JO C 326, 26.10.2012. [accesat: 25.05.2025]. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT>

20. Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale (PIDESC), art. 11 (nivel de trai adecvat), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115566&lang=ro Adunarea Generală a ONU, Rezoluția 2200A (XXI), 16 decembrie 1966; Carta Socială Europeană (revizuită), ETS No. 163, 3 mai 1996. Disponibil: <https://rm.coe.int/168047e170>
21. UNDP – United Nations Development Programme, *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development* (New York: Oxford University Press, 1990); UNDP, „Human Development Index (HDI): Methodology and Notes” (ediții metodologice curente); Eurostat, „Quality of life indicators: Handbook and methodological notes” (Luxemburg: Publications Office of the EU, ediții/actualizări); OECD, *How's Life? Measuring Well-Being* (Paris: OECD Publishing, ediții 2011–2020) și „Better Life Index: Concepts and Methods” (versiuni metodologice actualizate).
22. Eurostat, „Quality of life indicators” (dimensiuni și indicatori, inclusiv satisfacția cu viața); OECD, cadre de monitorizare a bunăstării (How's Life? / BLI). Disponibil: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Quality_of_life_indicators_-_overall_experience_of_life
23. PIDESC, art. 11; vezi și Comitetul ONU pentru Drepturi Economice, Sociale și Culturale (CESCR), Comentariul general nr. 3 (1990) privind natura obligațiilor statelor (art. 2(1)). Disponibil: <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1990/en/129827>
24. Eurostat, indicatori de calitate a vieții – dimensiuni subiective (satisfacția cu viața, încrederea, participarea). Disponibil: <https://data.europa.eu/data/datasets/modelled-subjective-wellbeing-life-satisfaction-average-rating?locale=en> ; OECD, cadre privind bunăstarea subiectivă (How's Life? / BLI). Disponibil : https://www.oecd.org/en/publications/how-s-life-2024_90ba854a-en.html
25. Constituția RM (art. 60, 47, 35–37); PIDESC art. 11; Carta Socială Europeană (revizuită); Carta DFUE (art. 34–37); UNDP (HDR 1990, HDI); Eurostat (Quality of life indicators); OECD (How's Life?, BLI).
26. European Comision, Better regulation – 2021. Disponibil https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation_en; Sinteza EPRS (Parlamentul European) despre noutățile din 2021, disponibilă: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/699463/EPRS_BRI\(2022\)699463_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/699463/EPRS_BRI(2022)699463_EN.pdf).
27. Better Regulation Guidelines (2021). Disponibil: https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf și Better Regulation Toolbox (actualizări), inclusiv capitolele despre RIA, monitorizare și evaluări ex-post. Disponibil: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en
28. Legea cu privire la actele normative Nr. 100 din 22.12.2017. În: *Monitorul Oficial* Nr. 7-17 din 12.01.2018.
29. Legea privind transparența în procesul decizional Nr. 239 din 13.11.2008. În: *Monitorul Oficial* Nr. 215-217 din 05.12.2008.

30. Hotărârea cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare Nr. 574 din 21.08.2024. În: *Monitorul Oficial* Nr. 367-369 din 23.08-2024
31. Inter-Parliamentary Union (IPU), *World e-Parliament Report 2024*. Disponibil: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2024-10/world-e-parliament-report-2024>
32. Riigikogu, „Submit collective proposal” (descriere oficială Rahvaalgatus). <https://www.riigikogu.ee/en/introduction-and-history/have-your-say/submit-collective-proposal/>; OGP, „Rahvaalgatus.ee – proces de reînnoire democratică”. <https://www.opengovpartnership.org/stories/rahvaalgatus-ee-yet-another-e-platform-for-civic-engagement-no-a-process-of-democratic-renewal-instead>; Mecanisme de e-consultare în procesul decizional legislativ și de reglementare: <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/E-Consultation-Mechanisms-in-Legislative-Regulatory-Decision-Making-12-Jan-2021-vf.pdf>
33. Toots M., „Why E-participation systems fail: The case of Estonia’s Osale.ee”, *Government Information Quarterly*, 2019. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X18302405>.
34. OGP – Republica Moldova, „Improving Consultation Mechanisms in Decision-Making (MD0076)”. <https://www.opengovpartnership.org/members/republic-of-moldova/commitments/MD0076>
35. OECD, *Regulatory Impact Assessment* (pagină de sinteză). https://www.oecd.org/en/publications/2020/02/regulatory-impact-assessment_0bf78a03.html; OECD, *Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)* (PDF). <https://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/OECD-HANDBOOK-FOR-UNDERTAKING-RIA.pdf>
36. EPRS, *Review clauses in EU legislation (2022–2024)* (PDF). https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/762858/EPRS_STU%282024%29762858_EN.pdf
37. Parliamentary Office of Science & Technology (POST, Regatul Unit) <https://post.parliament.uk> și Foresight Centre (Estonia) <https://arenguseire.ee>
38. OGP – Republica Moldova, „Improving Consultation Mechanisms in Decision-Making (MD0076)”. <https://www.opengovpartnership.org/members/republic-of-moldova/commitments/MD0076/>; OGP Moldova – Review al Planului 2023–2025 (Legea nr. 148/2023, intrare în vigoare ian. 2024). https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/04/Moldova_Action-Plan-Review_2023-2025_EN_for-public-comment.pdf
39. EPRS, *Review clauses in EU legislation (2022–2024)* (PDF). https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/762858/EPRS_STU%282024%29762858_EN.pdf
40. CSO Meter, „Moldova: New law on access to information (2023)”. <https://csometer.info/updates/moldova-new-law-access-information>
41. OGP – pagina Republicii Moldova (context participare publică). <https://www.opengovpartnership.org/members/republic-of-moldova/>
42. OECD – *Regulatory Policy Outlook* (cadre pentru implicarea părților, evaluare pe ciclul de viață al legii). Disponibil: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_56b60e39-en.html

43. OECD, *Regulatory Policy Outlook 2025* – capitol „Regulating for people” (participare incluzivă și evaluare a impactului asupra oamenilor). Disponibil: https://www.oecd.org/en/publications/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/full-report/regulating-for-people_6d2fc8d4.html
44. UK Government & Parliament – Petitions: <https://petition.parliament.uk>; UK Parliament – Guide to Procedure: <https://guidetoprocedure.parliament.uk>; Constitution Society – Analysis 2025 (contextualizare a pragurilor și funcționării mecanismului britanic): https://consoc.org.uk/blog-are-online-petitions-useful/?utm_source=chatgpt.com
45. European Parliament – PETI: <https://www.europarl.europa.eu/petitions>
46. Parlamentul Republicii Moldova – Petiții și audieri: <https://parlament.md/peti-ii-i-audieri.nspx>
47. Sursa: <https://multimedia.parlament.md/wp-content/uploads/2025/03/Parlament-INFO-2024.pdf>
48. NIK (Polonia) – Cooperarea cu Parlamentul (Sejm): <https://www.nik.gov.pl/en/about-us/cooperation-with-the-parliament/>
49. NIK – Raport anual acceptat de Sejm (2024/2025): <https://www.nik.gov.pl/en/news/polish-parliament-accepted-the-report-on-nik-s-activity-in-2024.html>
50. Curtea de Conturi a RM – Exemplu de raport în lucru și proceduri publice (Raportului de audit privind activitatea Inspectoratului pentru Protecția Mediului, noiembrie 2024) : https://ccrm.md/index.php/ro/curtea-de-conturi-a-examinat-proiectul-raportului-de-audit-80_93410.html.
51. OECD/SIGMA Paper No. 54 – *Developing Effective Working Relationships between SAIs and Parliaments*. Disponibil: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/06/developing-effective-working-relationships-between-supreme-audit-institutions-and-parliaments_010545a8/d56ab899-en.pdf; INTOSAI-P 20 – Principii de transparență și responsabilitate pentru instituțiile supreme de audit.
52. Legea nr. 52 din 21 ianuarie 2003 (*republicată*) privind transparența decizională în administrația publică*. În: *Monitorul oficial al României* nr. 749 din 03.12.2013
53. Norme metodologice de aplicare a Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică din 27.06.2022. În: *Monitorul Oficial al României* nr. 645 din 29.06.2022. <https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2022/03/Anexa.pdf>

INTERPRETAREA CONSTITUȚIEI RM. VALORIFICAREA RECOMANDĂRIILOR COMISIEI EUROPENE PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPTDE CĂTRE CURTEA CONSTITUȚIONAL

INTERPRETATION OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA: IMPLEMENTATION OF THE RECOMMENDATIONS OF THE EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW BY THE CONSTITUTIONAL COURT

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

Abstract. *In a legal system, constitutional stability is essential for maintaining order and ensuring the existence of a constitutional mechanism that responds to the current needs of society. An essential role in establishing and maintaining the constitutional order is played by Constitutional Courts, whose primary purpose is to interpret the constitution in a dynamic manner, but within a framework that respects the fundamental principles of the constitutional order, avoiding amendments or interpretations that would undermine fundamental rights and democracy.*

In this respect, we note that the Venice Commission emphasizes that any interpretation of the constitution must be in line with international standards and must ensure a legal framework that protects democracy, human rights, and the rule of law in the face of political and social challenges.

Keywords: *constitution, constitutionalism, rule of law, supremacy of the constitution, Constitutional Court.*

Constituția fiind legea fundamentală protejează principiile esențiale ale statului de drept, democrației și nu în ultimul rând asigură plenitudinea de drepturi și libertăți ale omului, asigurând o bază juridică constantă și predictibilă pentru cetățeni și autoritățile statului. Fără stabilitate, încrederea în sistemul judecătoresc și în instituțiile politice poate fi afectat, iar modificările sau interpretările constituționale frecvente pot duce la incertitudine.

Fiind o expresie și o valoare fundamentală statul de drept pentru a fi expresia unei realități, este necesară crearea și punerea în funcțiune a unor mecanisme care să asigure supremația constituției, legitimității controlului, întemeiată pe ideea de interpretare. Legitimitatea controlului constituționalității legilor se sprijină în doctrină, fie pe ideea că democrația reprezentativă implică protecția minorității față de majoritatea prin controlul constituționalității legilor, fie pe ideea „interpretării realiste” a legii fundamentale.

Textele Constituției conțin uneori termeni ambigue și generali, astfel de prevederi constituționale dau adesea naștere la interpretări variate și, prin urmare, nu asigură aplicarea lor practică uniform, ceea ce face necesară o metodă de interpretare juridică în care textul supus interpretării să fie compatibil cu realitatea juridică și democratică a statului.

În mod obișnuit, prin interpretare se înțelege analizarea și explicarea unui text obscur, a unui text care „lasă loc de interpretare”. Pe lângă clarificarea textului constituțional obscur și circumstanțierea unui text general, se urmărește și rectificarea imperfecțiunilor textului normei juridice, soluționarea contradicțiilor din acest text, înlăturarea ambiguităților acestuia, remedierea insuficienței lui și, prin urmare, precizarea sensului exact al normei de drept. [1, p.161]

Prin interpretarea se stabilește și se determină principiul aplicabil unei situații date prin adaptarea textului supus interpretării cerințelor, exigențelor actuale, a acoperii lacunele reglementării. În procesul de interpretare a normelor juridice se stabilește sensul exact a normelor, în vederea aplicării acestora și a soluționării unor cauze existente în sistemul constituțional.

În sens larg interpretarea normelor constituționale implică analiza detaliată și comentarea normelor pentru a înțelege sensul, scopul și aplicabilitatea fiind ghidată de principiile fundamentale ale statului de drept, democratic, echitatea și respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Interpretarea constituției depinde în mare parte de condițiile concrete în care se aplică aceasta, deoarece oricât de democratice ar fi dispozițiile unei legi fundamentale, acestea nu vor avea finalitate dacă condițiile în care urmează să fie aplicate principiile constituționale vor fi incompatibile cu caracterul democratic al acesteia. [2, p. 293]

Rezultatul interpretării oficiale a Constituției se integrează organic în conținutul Constituției și chiar o completează, deoarece interpretarea în cazul dat nu se reduce doar la explicarea dispozițiilor constituționale, dar include și interpretarea lor, imposibilă fără apariția noilor dispoziții, care decurg nemijlocit din textul constituției (de aici și deosebirea dintre textul – litera și conținutul – spiritul constituției). Interpretarea normelor constituționale înseamnă, de fapt, concretizarea lor, normele fiind analizate și detaliate în așa fel încât să se evite o contradicție între ele. [3, p.12]

Unii cercetători menționează că interpretarea ca interpretarea ca procedeu juridic necesită o atenție distinctă nu doar din partea practicienilor, doctrinariilor, dar și a legiuitorului.

În opinia autoarei I. Iacob pentru o aplicare corectă a normei de drept este necesară o interpretare adecvată/ corectă, fapt ce nu poate fi lăsat doar la latitudinea celui care interpretează și aplică norma. De asemenea legiuitorul însăși trebuie să stabilească anumite limite referitor la interpretarea normelor pe care le instituie, fapt prin care ar reuși să evite interpretările arbitrare, care de cele mai multe ori generează cel puțin aplicarea eronată și inefficientă a legii. [4, p.53]

Interpretarea Constituției , în ansamblu său, nu constituie numai o garanție juridică fundamentală, dar și posibilitatea de stabilire a sensului autentic și deplin al normelor constituționale, fiind prerogativa exclusivă a Curții Constituționale cu care a fost investită prin Constituția Republicii Moldova (art. 135 alin.1 lit. b) [5]. Acesată funcție presupune stabilirea sensului autentic și deplin al normelor constituționale, în măsură în care poate fi dedusă din textul Constituției, ținând cont de caracterul generic al normei, situația concrete pe care legiuitorul nu avea cum să le prevadă la momentul elaborării normei, reglementării ulterioare, situații complexe în care norma constituțională trebuie sa fie aplicată.

Potrivit academicianului Ion Guceac stabilirea sensului autentic și deplin al normelor constituționale, poate fi dedusă din textul Constituției, ținând cont de caracterul generic al normei. [6, p.544]

În opinia dl. profesorului Alexandru Arseni în procesul de interpretare a textelor normelor juridice se aplică cele mai diverse metode. Prin metode de interpretare acesta înțelege totalitatea procedeelelor folosite pentru clarificarea conținutului prevederilor normelor juridice, clarificare care se realizează în scopul aplicării lor în cazuri concrete. [7, p. 267]

Problematica interpretării Constituției este dezbătută cu multă atenție și exigență. Una din ideile fundamentale exprimate în această lucrare relevă faptul că interpretarea ”intervine cu precădere în situația în care sensul presupus este contestat și necesită o altă interpretare”. [8, p.5]

Procesul de integrare europeană pune sub semnul întrebării implicit, dar necesar reprezentarea clasică a ordinii juridice. Indiferent că este de natură monistă sau dualistă, reprezentarea dominantă a ordinii juridice este cea de piramidă.

Aderarea la UE reprezintă un proces îndelungat și complicat de ajustare a tuturor domeniilor interne ale statelor candidate la principiile, valorile și standardele UE. Doar în acest caz integrarea ulterioară a noilor țări membre nu va avea pentru ele consecințe dureroase și nu va afecta integritatea sistemului european. [9, p.134]

În opinia academicianului Ion Guceac „influența Uniunii Europene asupra suveranității Republicii Moldova, în procesul de aderare și integrare în Uniune, va depăși cu mult posibilitățile ei de a-și impune punctul de vedere. Și totuși, Republica Moldova va trebui să-și proiecteze o identitate proprie în Uniunea Europeană. În primul rând, Republica Moldova va trebui să adopte o abordare modernă a suveranității și să realizeze că partajarea atributelor suveranității cu UE este un avantaj. Privitor la transformările ce urmează să aibă loc în domeniul suveranității juridice, este de reținut că acestea trebuie să plece de la înțelegerea de către juriști și politicieni a faptului că natura suveranității juridice a suferit unele schimbări și că noțiunea de suveranitate fundamentată în sec. al XIX-lea este demult depășită.” [10, p.70]

Principiul priorității dreptului Uniunii Europene trebuie să fie înțeles și aplicat în limitele respectării principiului supremației Constituției și nu supraordonat acestuia. [11, p.39]

După cum se menționează în literatura de specialitate, pentru jurisdicțiile constituționale de sorginte europeană este caracteristic extinderea domeniilor comune de interes, mai ales prin ”procesul de constituționalizare” a unor domenii juridice, precum și prin folosirea ”de metodologii adecvate la soluționarea problemelor constituționale”. [12, p.28]

În procesul alinierii legislației naționale la standardele europene Curtea Constituțională a Republicii Moldova valorifică recomandările Comisiei de la Veneția fiind oglindite ulterior în procesul legislative național, asigurând, astfel coerența cu principiile democratice și statul de drept. Fiind creată printr-un acord parțial între anumite state membre ale Consiliului Europei la data de 10 mai 1990. [13] Comisia este alcătuită din experți, numiți de statele membre și care își desfășoară activitatea în cadrul Comisiei în regim individual. Aceasta deține un mandat larg, prevăzut în articolul 1 din Statutul său (art. 3 alin. 1 din Rezoluție).

Comisia europeană pentru democrație prin drept este un „organ consultativ” care cooperează cu statele membre ale Consiliului Europei, precum și cu statele nemembre (în special cu cele din Europa Centrală și de Est). Comisia urmărește obiective importante, cum ar fi: cunoașterea sistemelor juridice ale statelor menționate supra, mai ales din perspectiva apropierii acestor sisteme; înțelegerea culturii lor juridice; examinarea problemelor puse de funcționarea, întărirea și dezvoltarea instituțiilor democratice. Din agenda prioritară a Comisiei fac parte principiile și tehnica constituțională, legislative și administrative, cât și principiul primordialității dreptului; drepturile și libertățile publice mai ales acelea care privesc participarea cetățenilor la viața instituțiilor dar și contribuția colectivităților locale și regionale la dezvoltarea democrației.

Comisia este autorizată să prezinte concluziile sale la cererea Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, a Secretarului General al Consiliului Europei sau a oricărui stat membru al acestei organizații internaționale. Este important să reținem că deciziile Comisiei nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic și au caracter consultativ. Totuși, aceste concluzii ar trebui să fie luate în considerare de autoritățile publice, mai ales, în elaborarea textelor finale ale actelor de legislație constituțională.

Este cunoscut că activitatea consultativă a Comisiei de la Veneția are un caracter variat. Comisia exercită, de asemenea, un rol important în apărarea judecătorilor constituționali atunci când relațiile cu executivul și legislativul devin complicate, mai ales atunci când acestea amenință independența și imparțialitatea justiției, separarea puterilor și, nemijlocit, statul de drept.

Recomandările Comisiei de la Veneția au drept scop să ghideze autoritățile în respectarea drepturilor și libertăților omului, ajută la înțelegerea mai profundă a prevederilor constituționale și la eliminarea neclarităților. De cele mai multe ori nu se pronunță pe fond cu privire la aspectele cu care este sesizată, de cele mai multe ori, pledând pentru clarificarea unor elemente ce țin de formă, acest aspect se vede și în jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova, care invoacă adesea recomandările Comisiei de la Veneția.

Drept exemplu vom exemplifica scrisoare din 17 noiembrie 2022 prin care Curtea Constituțională a Republicii Moldova i-a solicitat Comisiei de la Veneția, o opinie *amicus curiae* cu referire la verificarea constituționalității unui partid politic pe baza articolului 41 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova.

În solicitarea de emitere a opiniei *amicus curiae*, Curtea Constituțională a solicitat în mod expres Comisiei de la Veneția să ofere opinii cu privire la ce acțiuni ale unui partid politic ar putea, prin natura lor, afecta pluralismul politic,

principiile statului de drept, suveranitatea, independența și integritatea teritorială a statului și ar putea conduce la declararea neconstituționalității unui partid politic. Fiind invocat articolul 41 alineatul (4) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căruia „Partidele și alte organizații social-politice care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova sunt neconstituționale”. [14]

Comisia de la Veneția prin opinie amicus curiae, îi oferă Curții Constituționale solicitante standarde internaționale și europene relevante și practici comparative cu privire la problematica abordată în solicitare, astfel încât să faciliteze examinarea de către Curtea Constituțională a chestiunii (chestiunilor) în cauză. Cu toate acestea comisia menționează că ultimul cuvânt îi revine Curții Constituționale în ceea ce privește interpretarea Constituției și a compatibilității legislației naționale și/sau a deciziilor și a actelor instituțiilor statului cu aceasta. [15]

Interpretarea constituțiilor prin prisma recomandărilor Comisiei de la Veneția se bazează pe principii fundamentale precum respectarea statului de drept, protecția drepturilor fundamentale, echilibrul puterilor în stat, transparența și consultarea democratică.

Deși Republica Moldova s-a angajat față de Consiliul Europei să transmită Comisiei de la Veneția, spre aviz, orice proiect de lege referitor la independența și eficiența sistemului judiciar, în societate persistă opinii despre o anumită diminuare [16] a puterii judecătorilor constituționali și a rolului acestora pentru menținerea unui climat social conform valorilor statului de drept, acțiunile Comisiei de la Veneția fiind considerate o ingerință a unui organism străin, în suveranitatea națională.

În ce ne privește salutăm obiceiul Curții Constituționale de a face, uneori, uz de argumente juridice similar oferite de alte jurisdicții constituționale. Astfel, are loc consolidarea unor standarde și sisteme de valori constituționale universal. Ori după cum constată autorul român Ștefan Deaconu ”tribunalele constituționale pot evita arbitrariul și pot acționa astfel încât metoda de motivare utilizată să devină predictibilă”, [17, p.28] astfel încât metoda de motivare utilizată să devină predictibilă, încât, în ultima instanță să fie încurajat sentimentul de certitudine a dreptului și consolidarea conștiinței juridice specifice populației unui veritabil stat de drept.

Un alt argument în sprijinul acestei poziții rezidă în calificarea interpretării ca fiind o activitate de domeniul ”tehnicului”, fiind subordonată activității normative și ”nu reprezintă decât un complement pragmatic al normei juridice”, un ”apedince, o continuare și o completare necesară, însă subordo-

nată activității normative, care nu are o legitimitate proprie alături decât cea pe care faptele i-o asigură”. [18, p.3]

În opinia profesorului Manuel Guțan, un număr infim de societăți au avut ”șansa de a dezvolta un real constitutionalism organic”, restul fiind impuse să apeleze la, mai mult sau mai puțin, la ”import constituțional”. [19, p.66] Suntem solidari cu autorul menționat în ce privește faptul că acceptând ”transplantul constituțional” ar trebui să dezvoltăm capacitatea culturii juridice și constituționale a poporului nostru, în special în ce privește asumarea unor noi valori pe care să le integreze în tezaurul patrimoniului cultural conservat.

Cu referire la cele menționate mai sus vom reitera că Comisia de la Veneția pune un accent deosebit pe protecția drepturilor fundamentale ale individului în cadrul interpretării constituției. Constituțiile naționale trebuie să garanteze aceste drepturi în fața oricăror acțiuni ale autorităților care ar putea să le restrângă sau să le încalce. De asemenea, Comisia susține că, în fața unui conflict între drepturile și libertățile fundamentale și alte interese ale statului, trebuie găsit un echilibru corespunzător.

• Referințe bibliografice:

1. BĂDESCU M. *Teoria generală a dreptului*, Ediția a VII-a, revăzută și adăugită, București, Editura Hamangiu, 2022 ISBN 978-606-27-2135-0, p. 161.
2. GUCEAC I. *Tratat elementar de drept constituțional*, Volumul I, Chișinău 2020, (ÎS FEP „Tipografia Centrală”), ISBN 978-9975-151-79-5, 342.4/.5(075), p. 293.
3. RĂILEANU P. Aportul Curții Constituționale la asigurarea constituționalității în statul de drept, revista *Legea și Viața*, 2017, CZU 342.565.2, [citat: 11.03.2025], https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/10_15_Aportul%20curtii%20constituționale%20la%20asigurarea%20constituționalității%20în%20statul%20de%20drept.pdf, p.12.
4. IACOB I. Interpretarea Constituției: între necesitate, limite și riscuri, *Revista Națională de Drept*, nr. 4-6 (234-236), 2020, CZU 342.4/.5(478) DOI 10.5281/zenodo.3991518, [citat: 05.03.2025], disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/53-74.pdf, p.53.
5. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. In: Monitorul Oficial, nr.1 din 12.08.1994, Publicat : 13-11-2024 în Monitorul Oficial Nr. 466 art. 635.
6. GUCEAC I. *Tratat elementar de drept constituțional*, Volumul II, Chișinău 2022, ÎS FEP „Tipografia Centrală”, ISBN 978-9975-151-78-8, p. 544.
7. ARSENI A. *Drept Constituțional și Instituții politice*, Tratat, Chișinău CEP USM, 2019, ISBN 978-9975-149-39-6, p. 267.
8. MURARU I., CONSTANTINESCU M., TĂNĂSESCU E.S., ENACHE M., IANCU Gh. *Interpretarea Constituției, doctrină și practică*. București, Editura Lumina Lex, 2002, p. 5.

9. GAVRILUȚA L. Armonizarea legislației naționale cu ACQUIS-UL comunitar, International Conference of Young Researchers, VIII edition, Chisinau, Moldova, November 11-12, 2010, [citat: 21.05.2025], disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/p-134.pdf, p.134.
10. GUCEAC I., Rădăcinile istorice ale constituției, revista *Akados* nr. 2 (29), iunie 2013, [citat: 14.03.2025], https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Radacinile%20istorice%20ale%20constitutiei.pdf, p.70.
11. ANDREESCU M. De la conflictele juridice de natură constituțională la comportamentul constituțional loial al autorităților statului, *Revista Universul juridic* nr.6, iunie 2023, [citat: 14.03.2025] Disponibil: https://revista.universuljuridic.ro/wp-content/uploads/2023/08/04_Revista_Universul_Juridic_nr_6-2023_PAGINAT_BT_M_Andreescu.pdf, p.39.
12. DEACONU Șt. Utilizarea jurisprudenței constituționale a altor state de către judecătorul constituțional român. În: *Perspectivile constituționalismului în România*. București, Monitorul Oficial R.A., 2010, p. 28.
13. Rezoluția Nr. (90)6 referitoare la un acord parțial privind crearea Comisiei europene pentru democrație prin drept. [citat: 18.03.2025] Disponibil: <https://legislatie.just.ro/public/DetaliiDocument/6015>.
14. OPINIA AMICUS CURIAE REFERITOARE LA DECLARAREA NECONSTITUȚIONALITĂȚII UNUI PARTID POLITIC aprobată de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 75-a reuniune (15 decembrie 2022) și adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 133-a sesiune plenară (Veneția, 16-17 decembrie 2022), [citat: 19.03.2025], disponibil: https://www.constcourt.md/public/files/file/comisia_venetia/2022/CDL-AD2022051.pdf.
15. OPINIA AMICUS CURIAE REFERITOARE LA DECLARAREA NECONSTITUȚIONALITĂȚII UNUI PARTID POLITIC aprobată de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 75-a reuniune (15 decembrie 2022) și adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 133-a sesiune plenară (Veneția, 16-17 decembrie 2022), [citat: 14.03.2025], disponibil: https://www.constcourt.md/public/files/file/comisia_venetia/2022/CDL-AD2022051.pdf.
16. [citat: 14.03.2025], disponibil: <https://www.constcourt.md/lib.php?l=ro&idc=199&t=/Media/Opiniile-Comisiei-de-la-Venetia/>
17. DEACONU Șt. Utilizarea jurisprudenței constituționale a altor state de către judecătorul constituțional român. În: *Perspectivile constituționalismului în România*. București, Monitorul Oficial R.A., 2010, p. 28.
18. MURARU I. CONSTANTINESCU M., TĂNĂSESCU E.S., ENACHE M., IANCU Gh. *Interpretarea Constituției, doctrină și practică*. București, Editura Lumina Lex, 2002, p. 3.
19. GUȚAN M. Constituționalism și cultură constituțională în România contemporană. În: *Perspectivile constituționalismului în România*. București, Monitorul Oficial R.A., 2010, p. 66.

PRINCIPIUL INDEPENDENȚEI JUDICIARE ÎN JURISPRUDENȚA CURȚII CONSTITUȚIONALE. EVOLUȚIE ȘI LEGITĂȚI

THE PRINCIPLE OF JUDICIAL INDEPENDENCE IN THE JURISPRUDENCE OF THE CONSTITUTIONAL COURT: EVOLUTION AND LEGAL PATTERNS

Ștefan MILICENCO,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0002-3241-5337,
e-mail: milicenco@gmail.com

***Abstract.** In the Republic of Moldova, the issue of judicial independence has gained momentous importance. This is evidenced, in no small part, by the recent progression of the justice system reform. The Constitutional Court has always been tasked with a major role in interpreting and driving forward the principle of judicial independence. The object of this study is to expound the evolution of the principle of judicial independence in the jurisprudence of the Constitutional Court and to establish its patterns. The findings show that the Constitutional Court's jurisprudence in this regard can be delineated in correspondence to three time periods: 1995-2000; 2001-2010; and 2011 to the present day. It is argued that as of 2011, the Constitutional Court has been most active in scrutinizing the principle of judicial independence. The main reason is that during this period, almost all the criteria for assessing judicial independence have suffered legislative interventions, which have also contributed to growing complexity of related constitutional concerns.*

***Cuvinte-cheie:** independența judiciară, Curtea Constituțională, Consiliul Superior al Magistraturii, putere politică.*

• Introducere

Puterea judecătorească este unul dintre compartimentele puterii de stat. Ea reprezintă prerogativa unei societăți organizate în stat de a asigura dreptatea și echitatea socială, precum și protecția drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor [1, p. 518]. Tradițional deja pentru spațiul civilizațional european, independența este considerată o condiție fundamentală și immanentă a justiției. Independența poate fi privită ca o însușire calitativă a puterii judecătorești în ansamblu, cât și a judecătorului. Această distincție nu poate fi neglijată nici conceptual, nici practic. Or, atunci când independența judiciară este garantată doar instituțional (adică pentru puterea judecătorească, prin desprindere de la puterea legislativă și cea executivă), judecătorii pot fi forțați să execute ordinele *nomenclaturii* judecătorești. În ipoteza dată, judecătorul și-a pierdut abilitatea (poate definitiv) de exercitare a atribuțiilor fără a fi influențat sau controlat de oricare alți subiecți.

În Republica Moldova, independența judiciară a fost ridicată la rang constituțional: art. 6 prevede echilibrul dintre cele trei puteri de stat separate, art. 114 – competența exclusivă a instanțelor judecătorești de a înfăptui justiția, iar art. 116 alin. (1) – recunoașterea independenței și autorității judecătorilor [2]. Independența judiciară se află în centrul preocupărilor de reformare a justiției. Rolul major în darea unui efect util principiului independenței judiciare îl are Curtea Constituțională. În continuare, vom încerca să facem o radiografie a acestui principiu în jurisprudența Curții Constituționale, ceea ce ne va permite să-i stabilim coordonatele și legitățile de evoluție.

• Materiale și metode

Acest articol se bazează pe doctrina din Republica Moldova, precum și pe legislația națională și jurisprudența constituțională cu privire la sistemul judecătoresc. În procesul de cercetare am folosit metodele de analiză sistemică, logică și formal-dogmatică.

• Rezultate și discuții

În rezultatul analizei jurisprudenței Curții Constituționale din perioada anilor 1995-2025, am identificat 42 de hotărâri, 22 de decizii și trei avize în care a fost tratat principiul independenței judiciare.

Dar mai întâi de toate, trebuie să facem o precizare terminologică. De ce, din punctul nostru de vedere, termenul de „independență judiciară”, mai rar folosit de către autorii autohtoni, este cel mai potrivit pentru a reflecta deopotrivă independența puterii judecătorești și a judecătorului?

Conform Dicționarului explicativ al limbii române, cuvântul „judiciar” este definit ca ceea ce ține de justiție, privitor la justiție; judecătoresc [3]. Astfel, acest adjectiv, fiind suficient de generic, exprimă independența ca o însușire calitativă a puterii judecătorești, cât și a judecătorului. Meritul termenului de „independență judiciară” este și că acesta reprezintă o transpunere fidelă din alte limbi ale Europei a aceluiași concept: *judicial independence*, *indépendance judiciaire*, *richterliche Unabhängigkeit*, *судебная независимость* etc.

Primul act al Curții Constituționale de abordare a principiului independenței judiciare a fost Hotărârea nr. 16/1996 [4]. La acea dată, fundamentul juridico-legal al mecanismului de garantare a principiului dat (i.e. Legea nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească [5], Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului [6] și Legea nr. 789/1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție [7]) era în mare măsură clădit. În scurt timp, a fost adoptată și Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii [8].

Prin Hotărârea menționată, a fost recunoscută constituționalitatea Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 5/1996, prin care trei judecători au fost eliberați din funcția de președinte de judecătorie [4]. Motivul pentru care a fost contestată (de către un deputat) constituționalitatea Decretului în cauză a ținut de garanțiile de inamovibilitate a judecătorului [ibid., pct. 2]. Art. 123 din Constituție prevedea atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii în ceea ce vizează cariera judecătorilor, însă acest organ încă nu era funcțional la data emiterii Decretului [ibid., pct. 3]. Cei trei președinți de judecătorie au fost eliberați din funcție pe baza adresărilor (în care se invoca administrarea defectuoasă a judecătoriilor) făcute de ministrul Justiției și de președintele Judecătoriei Supreme, care, în esență, în această procedură au substituit Consiliul Superior al Magistraturii [ibid., pct. 4]. Considerând că acest fapt a subminat independența judecătorilor respectivi, un judecător constituțional a formulat o opinie separată [ibid.].

Concluzia pe care Curtea Constituțională a făcut-o privind atribuțiile Președintelui Republicii Moldova în perioada creării noului sistem judecătoresc (în temeiul art. III alin. (7) din Dispozițiile finale și tranzitorii ale Constituției) a trecut testul timpului [ibid., pct. 3]. Pe de altă parte, distincția pe care Curtea Constituțională a stabilit-o, sub aspectul garanțiilor inamovibilității, între calitatea de judecător și cea de președinte de judecătorie este, cel puțin, discutabilă

[ibid., pct. 4]. Or, deși legea în vigoare în acea perioadă încă nu reglementa expres numirea în funcție administrativă ca un element (protejat de garanțiile inamovibilității) al carierei judecătorului, art. III alin. (1) din Dispozițiile finale și tranzitorii ale Legii nr. 544/1995 enunța că și președinții instanțelor judecătorești sunt inamovibili [6].

În continuare, în perioada anilor 1997-2000, au fost emise încă șase hotărâri relevante studiului nostru: nr. 10/1997 [9], 35/1997 [10], 38/1997 [11], 5/1998 [12], 4/2000 [13] și 40/2000 [14]. Toate aceste hotărâri au fost adoptate unanim. Majoritatea s-au axat pe justificarea garanțiilor sociale și materiale pentru judecători ca mijloc de consolidare a independenței lor.

Dar ne interesează în mod deosebit Hotărârea nr. 10/1997. Acest caz este primul care abordează independența judiciară și în care Curtea Constituțională a fost sesizată de către o instanță judecătorească (Curtea Supremă de Justiție) [9]. În plus, Hotărârea nr. 10/1997 este primul act al Curții Constituționale care evidențiază suficient de clar că niciun judecător nu se poate afla în relații de subordonare față de autoritățile publice [ibid.]. Claritatea rezultă îndeosebi din conexiunea pe care Curtea Constituțională a stabilit-o între compoziția Consiliului Superior al Magistraturii și independența judiciară [ibid.]. În al treilea rând, Hotărârea respectivă reprezintă unul dintre primele acte ale Curții Constituționale care s-a bazat plenar și pe expertiza susținută de Consiliul Europei (sau a unuia dintre organele sale) [ibid.].

Perioada anilor 2001-2010 nu a fost prolifică pentru jurisprudența Curții Constituționale în materie de independență judiciară. Am identificat doar șase hotărâri pertinente. De altfel, activitatea în ansamblu a Curții Constituționale în această perioadă poate fi caracterizată ca una de stagnare. Constatarea nu se bazează doar pe factorul numeric; Curtea Constituțională își exercita jurisdicția la sesizarea subiecților prevăzuți de lege. Notabil este că jurisprudența din perioada menționată a avut o contribuție modestă în dezvoltarea principiului independenței judiciare. Gravitatea situației a fost exacerbată pe fundalul multor evenimente de la începutul anilor 2000 ce puteau fi calificate drept atacuri la adresa independenței judiciare, cum ar fi înlăturarea masivă (și în aparență discreționară) din funcție a unui șir de președinți ai instanțelor judecătorești și tergiversarea confirmării împuternicirilor mai multor judecători.

În rândul celor șase hotărâri ale Curții Constituționale din perioada anilor 2001-2010, considerăm că cea mai importantă este Hotărârea nr. 9/2003, însoțită de opinia separată a unui judecător constituțional [15]. Hotărârea a clarificat și, esențialmente, a justificat fortificarea rolului Președintelui Republicii Moldova în numirea judecătorilor în funcție. Constatările Curții

Constituționale din Hotărârea nr. 9/2003, nefind fără echivoc, continuă, totuși, să dăinuiască. Este suficient să ne amintim, bunăoară, de refuzul Președintelui Republicii Moldova din 2022 de a confirma împuternicirile a unui număr impunător de judecători.

În speță, a fost solicitat, *inter alia*, controlul constituționalității art. 11 alin. (3) și (4) din Legea nr. 544/1995, introduse în 2001, în scurt timp după schimbarea puterii politice [ibid.]. Noile prevederi au legiferat dreptul Președintelui Republicii Moldova de a respinge candidatura propusă de Consiliul Superior al Magistraturii pentru numirea în funcția de judecător [ibid., pct. 1]. Inexplicabil, Curtea Constituțională a reliefat că rolul Președintelui Republicii Moldova în numirea judecătorilor în funcție este unul discreționar [15, pct. 6]. Mențiunea că o atare libertate de acțiune a Președintelui Republicii Moldova în raport cu Consiliul Superior al Magistraturii nu lezează principiul independenței judiciare este vădit deficitară [ibid., pct. 6]. În literatură există încercări de a combate această aserțiune [16, p. 233].

În continuare, perioada începând cu anul 2011 și până în prezent, este, fără nicio îndoială, cea mai importantă pentru jurisprudența Curții Constituționale în domeniul independenței judiciare – atât cantitativ, cât și calitativ.

În această privință, competența instanțelor judecătorești de a sesiza direct Curtea Constituțională pentru efectuarea controlului de constituționalitate (începând cu anul 2016), este un factor însemnat, dar nu în măsura caracteristică pentru alte domenii juridice. Problemele tangențiale principiului independenței judiciare sunt adesea ridicate în fața Curții Constituționale de către deputați și Consiliul Superior al Magistraturii. Dar această legitate devine mai puțin pronunțată în ultimii ani. Explicația principală derivă din aglomerația de dosare la Curtea Supremă de Justiție (anterior și la Curtea de Apel Chișinău) în care în calitate de pârâți figurează Consiliul Superior al Magistraturii și/sau Comisia de evaluare a integrității candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor ori Comisia de evaluare a integrității judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție.

În viziunea noastră, motivul bazilar pentru care principiul independenței judiciare a devenit mai proeminent în jurisprudența Curții Constituționale se datorează faptului că din 2011 încoace, aproape toate criteriile de apreciere a independenței judiciare (mai ales a independenței judecătorului) au fost expuse la intervenții legislative, uneori profunde. În particular, ne referim la următoarele criterii: modul de selecție, durata numirii, modul de numire, cariera, modul de eliberare din funcție, inamovibilitatea, imparțialitatea, imunitatea,

inviolabilitatea, salariul și garanțiile sociale, restricții și incompatibilități, și răspunderea.

În general, chestiunile privind independența judiciară, tratate în ultimii ani de Curtea Constituțională, sunt caracterizate printr-un grad ridicat de complexitate. Or, atunci când Curtea Constituțională se expune asupra principiului independenței judiciare, algoritmul de interpretare presupune, de cele mai multe ori, aprecierea criteriilor de independență judiciară în ansamblul și interconexiunea lor. Iar aceste criterii, după cum am menționat, se află de mai mult timp într-un amplu proces de transformare.

• Concluzii

Jurisprudența Curții Constituționale în materia independenței judiciare este bogată: 42 de hotărâri, 22 de decizii și trei avize. Ea poate fi încadrată în trei intervale de timp distincte: anii 1995-2000, anii 2001-2010 și din 2011 până în prezent.

Perioada anilor 1995-2000 a fost marcată de primele interpretări ale Curții Constituționale cu privire la fundamentul juridico-legal al mecanismului de garantare a independenței judiciare. Jurisprudența (șapte hotărâri) nu era diversificată; majoritatea hotărârilor Curții Constituționale erau centrate pe justificarea garanțiilor sociale și materiale pentru judecători ca mijloc de consolidare a independenței acestora.

În perioada anilor 2001-2010, Curtea Constituțională a avut o contribuție nesemnificativă (șase hotărâri) în dezvoltarea principiului independenței judiciare. În același timp, unele constatări problematice ale Curții Constituționale cu referire la raportul între Președintele Republicii Moldova și Consiliul Superior al Magistraturii s-au dovedit a fi durabile.

Perioada din 2011 până în prezent este una în care Curtea Constituțională, în ceea ce vizează analizarea principiului independenței judiciare, a fost extrem de activă: 29 de hotărâri, 22 de decizii și trei avize. Principalul motiv este că în această perioadă, aproape toate criteriile de apreciere a independenței judiciare au fost expuse la intervenții legislative. A sporit și gradul de complexitate a problemelor conexe independenței judiciare, soluționate în ultimii ani de Curtea Constituțională.

• Referințe bibliografice:

1. GUCEAC I. *Tratat elementar de drept constituțional*. Vol. II. Chișinău: Tipografia Centrală, 2022. 574 p. ISBN 978-9975-151-78-8.
2. Constituția Republicii Moldova, 29 iulie 1994, republicată. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 466 din 13.11.2024.
3. *Dicționar explicativ ilustrat al limbii române*. Chișinău: Arc & Gunivas, 2007. 2280 p (p. 1004).
4. Hotărârea Curții Constituționale, nr. 16 din 2 aprilie 1996. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 25 din 25.04.1996.
5. Legea privind organizarea judecătorească, nr. 514 din 6 iulie 1995. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 58 din 19.10.1995.
6. Legea cu privire la statutul judecătorului, nr. 544 din 20 iulie 1995. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 59-60 din 26.10.1995.
7. Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție, nr. 789 din 26 martie 1996. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 32-33 din 30.05.1996.
8. Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, nr. 947 din 19 iulie 1996. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 64 din 03.10.1996.
9. Hotărârea Curții Constituționale, nr. 10 din 4 martie 1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 18 din 20.03.1997.
10. Hotărârea Curții Constituționale, nr. 35 din 1 decembrie 1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 84-85 din 18.12.1997.
11. Hotărârea Curții Constituționale, nr. 38 din 15 decembrie 1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 6-7 din 29.01.1998.
12. Hotărârea Curții Constituționale, nr. 5 din 26 ianuarie 1998. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 14-15 din 26.02.1998.
13. Hotărârea Curții Constituționale, nr. 4 din 27 ianuarie 2000. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 14-16 din 10.02.2000.
14. Hotărârea Curții Constituționale, nr. 40 din 7 decembrie 2000. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 157-159 din 21.12.2000.
15. Hotărârea Curții Constituționale, nr. 9 din 27 mai 2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 123-125 din 20.06.2003.
16. MILICENCO Șt. Rolul Președintelui Republicii Moldova în numirea judecătorilor în funcție. În: *Metodologii contemporane de cercetare și evaluare. Drept, 22-23 aprilie 2021, Chișinău*. Chișinău: Centrul Editorial-Poligrafic al USM, 2021, pp. 231-238. ISBN 978-9975-159-16-6.

**ASPECTE JURISPRUDENȚIALE PRIVIND CAZUL
BINE JUSTIFICAT
CONDIȚIE A SUSPENDĂRII ACTULUI
ADMINISTRATIV
CASE-LAW REGARDING THE WELL-JUSTIFIED
CASE
CONDITION OF THE SUSPENSION OF THE
EXECUTION OF THE ADMINISTRATIVE ACT
CASE-LAW REGARDING THE „WELL-JUSTIFIED CASE” –
A CONDITION FOR THE SUSPENSION OF THE EXECUTION
OF THE ADMINISTRATIVE ACT**

**Cristina Ioana DRAGOMIR GALAN,
Judecător Curtea de Apel Ploiești, Romania,
ORCID ID: 0009-0008-9436-3991,
e-mail: gateau1986@yahoo.com**

***Abstract.** In the request to suspend the execution of the administrative act, the condition of the well-justified case can only be retained in the hypothesis in which, upon a summary analysis of the administrative act, it appears to be affected by illegality.*

***Keywords:** suspension of the execution of the administrative act, well-justified case, serious doubt regarding the legality of an administrative act.*

• Introducere

Legea nr. 554 din 2 decembrie 2004 contenciosului administrativ, publicată în Monitorul Oficial nr. 1154 din 7 decembrie 2004, în continuare Legea [1] reglementează astfel cum se arată la art. 2 alin. 1 lit. e) activitatea de soluționare, de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii, a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim. La articolele 14 și 15 din Lege este reglementată procedura suspendării executării actului administrativ. De menționat este faptul că, actul administrativ se bucură de prezumțiile de legalitate și veridicitate, prezumându-se deci că acesta este legal și temeinic emis până la proba contrară, probă ce cade în sarcina celui care invocă nelegalitatea ori netemeinicia actului administrativ.

Potrivit doctrinei unanime în materie, suspendarea reprezintă operațiunea de întrerupere temporară a efectelor juridice, ceea ce este valabil și pentru actele administrative [2, p. 94].

De asemenea, potrivit prof. Oliviu Puie, suspendarea executării actului administrativ este un mijloc pentru asigurarea respectării principiului legalității care guvernează întreaga activitate a administrației publice [3, p. 226]. Același autor arată că, deși unul dintre principiile dreptului administrativ este acela al executării din oficiu a actelor administrative, dar, devreme ce instanța de judecată, urmare a contestării actului administrativ, este în curs de verificare a legalității acestuia, este echitabil ca actul administrativ să nu își producă efectele [3, p. 226].

Condițiile cumulative de îndeplinit pentru ca instanța de contencios administrativ să dispună suspendarea executării actului administrative sunt: cazul bine justificat și prevenirea unei pagube iminente.

În acest sens, doctrina arată că, pentru a se dispune suspendarea actului administrativ, pe lângă îndeplinirea condiției de procedură a introducerii plângerii prealabile, există ”o dublă condiție de fond în dreptul românesc: să existe un caz bine justificat (existența unei îndoieli serioase asupra legalității actului atacat-aparența de ilegalitate), respectiv să existe o pagubă iminentă” [4, p. 340].

Definiția cazului bine justificat este dată de dispozițiile art.2 al 1 lit.t din Lege, ca fiind acele „împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului admi-

nistrativ, „în cele ce urmează fiind prezentate considerații jurisprudențiale cu privire la cazul bine justificat. Este unanim admis în practica judiciară faptul că instanța de contencios administrativ poate dispune suspendarea executării actului administrativ contestat, în măsura în care din împrejurările relevate în cauză ar rezulta dubii evidente asupra prezumției de legalitate de care se bucură actul administrativ.

În acest sens, doamna profesor Verginia Vedinaș arată că „suspendarea intervine atunci când există îndoieli (dubii) cu privire la legalitatea unui act administrativ”. Se subliniază judicios faptul că „suspendarea ne apare ca o garanție a asigurării legalității actului administrativ, în emiterea lui, dar și în executarea lui, care intervine doar în situații de excepție” [5, p. 387].

Trebuie avută în vedere și Recomandarea nr. R/89/8 a Consiliului de Miniștri al C.E. către statele membre privind protecția judiciară provizorie în materie de contencios administrativ [6] potrivit căreia atunci când o instanță este sesizată cu o contestație referitoare la un act administrativ, iar instanța nu a pronunțat încă o decizie, solicitantul poate cere aceleași instanțe sau unei alte instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ. Se mai recomandă ca instanța să aibă în vedere toți factorii relevanți și interesele. Cazul bine justificat este prezentat în Recomandarea nr. R/89/8 drept cazul prima-facie împotriva valabilității actului.

• Metode de cercetare

În vederea realizării obiectivelor de cercetare s-a procedat la un spectru divers de metode de cercetare științifică. A fost utilizată metoda logică, prin procedeele sale, analiza și sinteza în scopul cercetării esenței instituției suspendării executării actului administrativ prin componenta sa, cazul bine justificat. S-a recurs în continuare la metoda sistemică pentru studierea actelor normative și interpretarea sistemică a dispozițiilor acestora. Metoda juridică a fost orientată spre analiza jurisprudenței relevante în vederea realizării unei abordări multilaterale a temei cercetate.

• Aspecte jurisprudențiale

Noutatea științifică a studiului realizat constă în faptul că se propune o viziune recentă a jurisprudenței cu privire la condiția de fond a suspendării executării actului administrativ, respectiv cazul bine justificat.

Înalta Curte de Casație și de Justiție apreciază că, existența cazului «bine justificat» presupune ca asupra legalității actului administrativ să planeze o

puternică îndoială, iar aceasta să fie evidentă fără a se intra în cercetarea pe fond a dispozițiilor actului administrativ.

În ceea ce privește probatoriul, instanța supremă, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, a arătat în Decizia nr. 2324/19.04.2024 [7] că, probele administrate în cauză trebuie să ofere suficiente indicii aparente de răsturnare a prezumției de legalitate, fără a analiza, pe fond conținutul actului administrativ. Astfel, indiciile de nelegalitate trebuie să fie evidente, reclamantul să ofere elemente probatorii care, la o cercetare sumară, să permită formarea unui dubiu serios asupra legalității actului.

Deoarece astfel cum am arătat actul administrativ se bucură de prezumțiile de legalitate și de veridicitate, pentru a ne afla în prezența cazului bine justificat trebuie identificate indicii de răsturnare a prezumției de legalitate. Într-o cerere de suspendare act administrativ, probatoriul nu poate avea amploarea și consistența dovezilor ce urmează a fi administrate în cadrul acțiunii în anularea actului, pentru că, în cadrul procedurii sumare a suspendării de executare nu poate fi prejudecat fondul litigiului [8].

În practica instanței supreme au fost reținute împrejurări vădite de fapt și/sau de drept care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumției de legalitate de care se bucură un act administrativ, cu titlu exemplificativ, fără însă a fi limitative: emiterea unui act administrativ de către un organ incompetent sau cu depășirea competenței, actul administrativ emis în temeiul unor dispoziții legale declarate neconstituționale, lipsa motivării actului administrativ ori modificarea importantă a acestuia în calea recursului administrativ[9].

Indiciile de nelegalitate pot viza atât încălcări ale normelor de drept procedural cât și ale normelor de drept material. Împrejurările de fapt pot constitui indicii de nelegalitate întrucât legea, atunci când vorbește de împrejurări legate de starea de fapt sau de drept nu distinge pe de o parte, între aspecte de drept sau de fapt, iar de pe de altă parte, între normele de procedură administrativă cărora le este supus actul, și normele de drept material administrativ în aplicarea cărora a fost emis, pe de altă parte. Împrejurările de fapt sau de drept care ar putea să răstoarne prezumția de legalitate a actului administrativ nu se limitează exclusiv la dimensiunea formală a acestuia. [10]

Astfel de indicii de nelegalitate au fost reținute cu ocazia admiterii cererii de suspendare a executării unei hotărâri a Consiliului Local prin care se aprobase reorganizarea aparatului de specialitate al primarului comunei, în sensul reducerii cu 10% a numărului maxim de posturi stabilit potrivit art. III alin.8 din OUG nr. 63/2010, cu modificările și completările ulterioare, și pct. 1 din

anexa la respectiva ordonanță de urgență, în concret a postului de consilier achiziții publice – funcție publică din cadrul aparatului de specialitate al primarului comunei. Instanța de contencios administrativ a reținut că aparența de nelegalitate rezultă din faptul că hotărârea nu a fost contrasemnată, pentru legalitate, de către secretarul comunei, conform prevederilor art. 140 alin. 1 din Codul administrativ. Îndoiala serioasă asupra legalității actului a fost reținută și din împrejurarea că în hotărârea contestată nu se indica numărul maxim de posturi prevăzut pentru UAT conform art. III alin. (8¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2010 și pct. 1 din anexa la respectiva ordonanță de urgență, deci dintr-o lipsă a motivării incidenței prevederilor art. XVII alin. 8 din Legea nr. 293/2023, referitoare la reducerea numărului maxim de posturi, iar nu a celor prevăzute în organigramă, și coroborată cu nemotivarea soluției de reducere a postului de consilier achiziții publice despre care reclamanta susține că este post unic, iar nu a celui alt post de consilier, vacant la momentul reorganizării. [11]

Într-un dosar privind suspendarea unei Dispoziții de demolare, în susținerea cazului bine justificat, reclamanta a invocat faptul că prin lucrările de demolare a platformei betonate și a construcției de lemn aflate lângă clădirea C23, proprietatea sa, intabulată în CF, există posibilitatea afectării structurii clădirii C23. În acest sens a susținut că, în lipsa unor detalii tehnice și a unor limite stabilite în mod neechivoc între cele două construcții, exista pericolul ca măsura desființării să afecteze și construcția C23, proprietatea sa. În acest caz, cazul bine justificat a fost apreciat prin raportare la împrejurările de fapt referitoare la lipsa unor detalii tehnice și a unor limite neechivoce între cele două construcții. Instanța de contencios administrativ a constatat că, în considerentele unei sentințe civile depuse la dosarul instanței de fond, s-a reținut că platforma betonată este situată la limita corpului E magazie de lemn C23, or, raportat la susținerile reclamantei în sensul că, în lipsa unor detalii tehnice și a unor limite stabilite în mod neechivoc între cele două construcții, există pericolul ca măsura desființării să afecteze și structura clădirii C23, proprietatea sa. Curtea de Apel Timișoara a apreciat prin Decizia nr. 1249/2024 din 10.12.2024 [12] că este mai prudentă soluția de suspendare a actului administrativ contestat până la pronunțarea hotărârii asupra fondului, o atare soluție provizorie neaducând atingere dreptului pârâtului de a obține executarea actului în măsura în care instanța de fond va statua în sensul legalității acestuia.

În analiza cererii de suspendare a executării actelor administrative reprezentate de deciziile de impunere, Curtea de Apel Constanța, Secția de contencios administrativ, a considerat prin Decizia nr. 788/2024 din 17.10.2024 la o

analiză sumară a cauzei, că indiciile de nelegalitate ce se constituie în cazul bine justificat pot fi deduse din maniera de redactare a deciziilor de impunere, respectiv în lipsa indicării modalității concrete de calcul, nementionării temeiului juridic prin care taxa în discuție a fost reglementată, în lipsa indicării hotărârii de consiliu local și a cuantumului propriu-zis al taxei la care s-a făcut raportarea pentru fiecare imobil, respectiv fiecare an. Aparența de nelegalitate transpare astfel în contextul emiterii în aceeași zi pe numele reclamantului a 9 decizii de impunere care vizează ani și imobile diferite și al succesiunii mai multor hotărâri de consiliu local în perioada vizată de aceste titluri de creanță. Fără a face o analiză pe fondul conținutului acestor decizii, instanța de contencios administrativ a avut în vedere necesitatea stabilirii clare și neechivoce de către autoritatea fiscală a modalității de plată a sumelor pentru fiecare perioadă și imobil, astfel încât contribuabilul să poată urmări și înțelege sarcina fiscală care îi revine. [13]

Îndoiala serioasă asupra legalității actului a fost reținută de Curtea de Apel Oradea, Secția de Contencios Administrativ prin Decizia nr. 624/2024 din 02.12.2024 [14] ca urmare a aparentei nemotivări a Deciziei de impunere nr. 218624/22.07.2024, în condițiile în care nici în cuprinsul deciziei și nici în raportul de inspecție fiscală nu se menționează temeiul de drept în baza căruia s-a aplicat o cotă de impozitare de 2% în cazul stabilirii impozitului pe clădire. S-a reținut că raportul de inspecție fiscală precizează hotărârile de consiliu local care ar fi stat la baza stabilirii bazei de impunere, fără a se preciza temeiurile de drept ce au stat la baza stabilirii situației fiscale. Indiciile de nelegalitate au rezultat din aparenta nemotivare a deciziei de impunere și în ceea ce privește stabilirea impozitului pe teren, deoarece nici în decizie și nici în raportul de inspecție fiscală nu s-au indicat temeiurile legale din hotărârile de consiliu local concludente. De asemenea, motivarea în fapt a fost considerată lacunară, nereieșind clar raționamentul organului fiscal și modul în care au fost stabilite sumele reprezentând impozit pe teren. Curtea de Apel Oradea a considerat că există o aparență de nemotivare și în ceea ce privește stabilirea impozitului pe mijloacele de transport, având în vedere că nu au fost prezentate temeiurile de drept și raționamentul pe care l-a avut în vedere organul fiscal când a stabilit impozitul. Instanța de contencios administrativ a reținut astfel că, aparenta nemotivare a actului creează o îndoială serioasă asupra legalității acestuia, fiind îndeplinită condiția cazului bine justificat, conform art. 2 alin. 1 lit. t) din Legea nr. 554/2004.

Într-o altă decizie de speță, instanța de contencios administrativ a apreciat că apărările de care se prevalează societatea sunt de natură a justifica reținerea

aparenței de nelegalitate a actelor fiscale a căror suspendare se solicită. În acest sens, s-a avut în vedere că obligațiile fiscale puse în sarcina societății au fost stabilite de autoritățile fiscale ca urmare a exercitării dreptului de apreciere, respectiv a interpretării și reîncadrării unor operațiuni/acte juridice ale societății. Cu toate acestea, examinând sumar actele administrative, instanța de contencios administrativ a constatat că în cuprinsul raportului de inspecție fiscală și a deciziei de impunere nu au fost expuse într-o formă clară, de natură să susțină aparența de legalitate, împrejurările concrete de fapt și de drept care au determinat stabilirea unei alte stări de fapt fiscale decât cea evidențiată în actele societății. Înregistrările în contabilitatea societății reclamante au avut la bază acte justificative, respectiv contracte și acte adiționale la acestea, reîncadrarea fiind justificată de organul fiscal din perspectiva considerării faptului că nefacturarea nu a avut motive fundamentate, fără ca aprecierea să se raporteze la o situație faptică diferită de cea susținută de societate. Astfel, instanța de contencios administrativ a constatat că verificarea sumară a actelor fiscale, permisă în cadrul prezentei proceduri, nu oferă suficiente garanții de natură a proteja prezumția de legalitate de care se bucură actul administrativ fiscal [15].

În cazul cererii de suspendare a executării Deciziei privind încetarea nimirii prin concurs a contractului de management educațional din funcția de director al unei școli gimnaziale, instanța de contencios administrativ a reținut că, într-o analiză a aparenței, rezultă că nu s-a respectat procedura prevăzută în niciuna din ipotezele prevăzute la art. 198 alin. 4 lit. a)-c) din Legea nr. 198/2023. În acest caz, aparența de nelegalitate a rezultat din aparenta încălcare a normelor de procedură administrativă referitoare la propunerea motivată a directorului general al DJIP/DMBIP, avizul consiliului de administrație al DJIP/DMBIP, propunerea motivată a 2/3 dintre membrii consiliului de administrație al unității de învățământ sau, după caz, propunerea consiliului profesoral, cumulativ cu votul secret a 2/3 dintre membri. Astfel, s-a reținut că prezumția de legalitate a actului administrativ a fost înlăturată ca urmare a lipsei unui temei juridic valid și a unei proceduri conforme prevederilor legale pentru a dispune eliberarea din funcție a reclamantei [16].

Într-o cerere de suspendare a executării actului administrativ reprezentat de dispoziția de delegare a atribuțiilor, Curtea de Apel București a analizat limitele analizării actelor administrative din perspectiva condiției cazului bine justificat. Instanța de control judiciar a constatat că prima instanță în mod greșit a apreciat că actul ar fi motivat prin actele preparatorii invocate în preambul și că nu poate verifica dacă funcția publică este vacantă, sau dacă există perspec-

tiva vacantării acesteia, când și dacă a fost realizată informarea funcționarului public, în condițiile în care: -reclamanta nu a solicitat să se verifice o stare de fapt, ci doar nemotivarea actului din perspectiva relatării unei stări de fapt care ar trebui să preexiste; - instanța de fond nu a verificat dacă actele preparatorii conțin o motivare suficientă din perspectiva art. 438 din Codul administrativ, invocat de reclamantă, cu referire la delegarea de atribuții specifice funcției publice vacante de secretar general al unității administrativ-teritoriale. Instanța de recurs a constatat că actul administrativ nu este motivat din perspectiva condițiilor impuse de art. 438 din Codul administrativ pentru delegarea în totalitate a atribuțiilor funcției publice de secretar general al unității administrativ-teritoriale către un alt funcționar public decât conducătorul compartimentului juridic. Aparența de nelegalitate rezultă și din faptul că referatele care au stat la baza adoptării actului nu precizează data de la care se vacantează funcția de secretar al unității administrativ-teritoriale. A mai reținut instanța de recurs faptul că în actele preparatorii nu există nicio mențiune cu privire la faptul că postul conducătorului compartimentului juridic ar fi vacant sau temporar vacant pentru a putea da eficiență normei subsidiare prevăzute de art. 438 alin. 6 din Codul administrativ referitoare la delegarea în totalitate a atribuțiilor funcției publice de secretar general al unității administrativ-teritoriale. Instanța de control judiciar a concluzionat că lipsa motivării actului administrativ din perspectiva art. 438 din Codul administrativ întrunește condițiile cazului bine justificat, fiind vorba de o împrejurare legată de starea de fapt și de drept, de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ [17].

Curtea de Apel Alba Iulia prin Decizia nr. 49/2020 din 23.01.2020 [18] a arătat că suspendarea executării constituie o situație de excepție, aceasta putând fi dispusă numai în cazurile și în condițiile expres prevăzute de lege, însă, în situația concretă a circumstanțelor de fapt și de drept ale cauzei, în mod argumentat instanța de fond a admis cererea de suspendare a executării actului administrativ apreciind că susținerile reclamantului sunt în măsură să ofere indicii suficiente de răsturnare a prezumției de legalitate și să facă verosimilă iminența producerii unei pagube în cazul particular supus evaluării. Astfel, prin raportare la situația de fapt a reclamantului și la conținutul concret al actului administrativ, după evaluarea sumară a aparenței dreptului, instanța de fond a apreciat că prezumția de legalitate a acestuia este înlăturată în condițiile în care din actele analizate rezulta că nu s-a justificat în mod concret calificativul acordat reclamantului și că în fișele de evaluare există neconcordanțe evidente între notele acordate de către cei 3 evaluatori, concluzionând că se

impune suspendarea actului administrativ. În mod judicios, instanța s-a limitat la verificarea doar a acelor împrejurări vădite de fapt și/sau de drept care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumției de legalitate de care se bucura un act administrativ.

În acord cu jurisprudența instanțelor românești, jurisprudența europeană în materie, respectiv cauza T-184/01 R, IMS Health Inc. și Commission of the European Communities [19], a reținut că cerința cazului bine justificat este îndeplinită atunci când se relevă existența „cel puțin a unei dispute serioase cu privire la corectitudinea fundamentului legal al deciziei atacate”.

• Concluzii

Legiuitorul român a reglementat procedura suspendării executării actului administrativ ca măsura de protecție a persoanelor fizice și juridice în raport cu autoritățile publice, ale căror acte sunt executorii de drept cu scopul de a evita exercitarea de către autoritățile publice a prerogativelor pe care le au în mod discreționar. În cadrul cererii de suspendare, instanța de contencios administrativ nu poate cerceta îndeplinirea condițiilor de legalitate și oportunitate ale actului administrativ, această competență aparținând instanței de fond ce soluționează acțiunea în anulare. Condiția cazului bine justificat poate fi reținută doar în ipoteza în care, la o analiză sumară a actului administrativ, la o analiză preliminară a probelor, acesta apare ca fiind afectat de vicii evidente de nelegalitate. Instanța de judecată constată existența acestei condiții în cazul în care din împrejurările relevante în cauză ar rezulta dubii evidente asupra prezumției de legalitate de care se bucură actul administrativ.

În analiza cazului bine justificat, argumentele legate de starea de fapt și de drept care sunt în măsură să producă instanței o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ nu trebuie confundate cu motivele de nelegalitate ale actului administrativ care vor fi analizate pe fondul cererii de anulare a actului. Deși fundamentele cazului bine justificat sunt referitoare la situația de fapt sau de drept existentă în cauză, totuși cu ocazia soluționării cererii de suspendare a executării actului administrativ, instanța de judecată nu examinează propriu-zis legalitatea și temenicia lor, întrucât aceasta ar presupune implicit o anticipare a soluționării fondului litigiului dintre părți.

• Referințe bibliografice:

1. Legea nr. 554 din 2 decembrie 2004 contenciosului administrativ, publicată în Monitorul Oficial nr. 1154 din 7 decembrie 2004. [Accesat: 05.01.2025] Disponibil: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/57426> t
2. IORGOVAN A. *Drept administrativ*. București Editura All Beck, 2005. p. 94 ISBN 973-655-790-1
3. PUIE O. *Recursul administrativ și jurisdicțional în contenciosul administrativ după modificarea Legii nr. 554/2004*. București Editura Universul juridic, 2007 p. 226 ISBN 978-973-8929-90-6
4. Podaru O., *Drept administrativ Vol. I Actul administrativ (I) Repere pentru o teorie altfel* București Editura Hamangiu, 2010. p. 340 ISBN 978-606-522-275-5
5. VEDINAS V. *Drept administrativ* București Editura Universul juridic, 2022 p. 387 ISBN 978-606-39-0919-1
6. Recomandarea nr. R/89/8 a Consiliului de Miniștri al C.E. către statele membre privind protecția judiciară provizorie în materie de contencios administrativ [Accesat: 05.01.2025] Disponibil: <https://rm.coe.int/16804f288f>
7. Înalta Curte de Casație și de Justiție, Decizia Înaltei Curți de Casație și de Justiție nr. 2324/19.04.2024 Secția de Contencios Administrativ și Fiscal [Accesat: 08.01.2025] Disponibil: <https://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=218565#highlight=###%20cazul%20bine%20justificat>
8. Curtea de Apel Cluj, Hotărâre nr. 1141/2024 din 11.12.2024 pronunțată de Curtea de Apel Cluj, cod RJ 86e5gd463 [Accesat: 30.01.2025]. (Disponibil: <https://www.rejust.ro/juris/86e5gd463>)
9. Înalta Curte de Casație și de Justiție, Decizia Înaltei Curți de Casație și de Justiție nr. 1048/22 februarie 2024 Secția de Contencios Administrativ și Fiscal [Accesat: 12.12.2024]. Disponibil: <https://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=220009#highlight=###%20cazul%20bine%20justificat>
10. Curtea de Apel Suceava, Hotărâre nr. 16/2025 din 13.01.2025 pronunțată de Curtea de Apel Suceava, cod RJ 39394245d [Accesat: 30.01.2025]. (Disponibil: <https://www.rejust.ro/juris/39394245d>)
11. Curtea de Apel Timișoara, Hotărâre nr. 1270/2024 din 16.12.2024 pronunțată de Curtea de Apel Timișoara, cod RJ g84943938 [Accesat: 30.01.2025]. (<https://www.rejust.ro/juris/g84943938>)
12. Curtea de Apel Timișoara, Hotărâre nr. 1249/2024 din 10.12.2024 pronunțată de Curtea de Apel Timișoara, cod RJ 59d245695 [Accesat: 30.01.2025] (Disponibil: <https://www.rejust.ro/juris/59d245695>)

13. Curtea de Apel Constanța, Hotărâre nr. 788/2024 din 17.10.2024 pronunțată de Curtea de Apel Constanța, cod RJ 3926846dd [Accesat: 20.01.2025]. (Disponibil: <https://www.rejust.ro/juris/3926846dd>)
14. Curtea de Apel Oradea, Hotărâre nr. 624/2024 din 02.12.2024 pronunțată de Curtea de Apel Oradea, cod RJ 2395g4d66 [Accesat: 20.01.2025]. (Disponibil: <https://www.rejust.ro/juris/2395g4d66>)
15. Curtea de Apel Oradea, Hotărâre nr. 520/2024 din 23.10.2024 pronunțată de Curtea de Apel Oradea, cod RJ 62872d5e7 [Accesat: 10.01.2025]. (Disponibil: <https://www.rejust.ro/juris/62872d5e7>).
16. Curtea de Apel Cluj, Hotărâre nr. 953/2024 din 23.10.2024 pronunțată de Curtea de Apel Cluj, cod RJ 98g5gg62g [Accesat: 10.01.2025]. (Disponibil: <https://www.rejust.ro/juris/98g5gg62g>).
17. Curtea de Apel București, Hotărâre nr. 180/2024 din 07.02.2024 pronunțată de Curtea de Apel București, cod RJ724g779g8 [Accesat: 10.01.2025]. (Disponibil: <https://www.rejust.ro/juris/724g779g8>)
18. Curtea de Apel Alba Iulia, Hotărâre nr. 49/2020 din 23.01.2020 pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia, cod RJ 5528e222 [Accesat: 10.01.2025]. (Disponibil: <https://www.rejust.ro/juris/5528e222>)
19. Case T-184/01 R IMS Health Inc. v Commission of the European Communities [Accesat: 10.01.2025]. (Disponibil: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001TO0184\(01\)_SUM&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001TO0184(01)_SUM&from=DA))

CONTRIBUȚII LA DESCRIEREA PROCESULUI DE EVOLUȚIE ISTORICĂ A INSTITUȚIEI ASIGURĂRII OBLIGATORII DE ASISTENȚĂ MEDICALĂ ÎN SISTEMUL DE OCROTIRE A SĂNĂTĂȚII¹⁷

CONTRIBUTIONS TO THE DESCRIPTION OF THE HISTORICAL EVOLUTION OF THE INSTITUTION OF COMPULSORY HEALTH INSURANCE IN THE HEALTH CARE SYSTEM

Ion GUCEAC,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5144-788X>,
e-mail: iguceac@gmail.com

Abstract. *In this article, the quality of health of the population in general and of the young generation in particular is qualified as an important „milestone of the quality” of life of society and the state, in which not only the current situation but also its future is projected. The main objective is to describe the process of evolution of the institution of compulsory health insurance in the Republic of Moldova. To achieve this objective, the following were analyzed: the Constitution of the Republic of Moldova and other normative acts, public policy documents, acts of the Ministry of Health and the National Health Insurance Company regarding the implementation of the national health insurance system, etc. Various scientific works were analyzed that reflect the image of the field researched at different historical stages. In carrying out the study, known methods were applied: historical analysis of the main stages of development of the compulsory health insurance system, identification of factors that influenced this path, as well as comparative evaluation of the experience of other states, members of the European Union. Consequently, it was found that the evolution of the institution of compulsory health insurance is a continuous process of development of the state’s social policies and national legislation, which reflects its commitment to protecting people’s health.*

Cuvinte cheie: populație, ocrotirea sănătății, sănătate publică, asigurare obligatorie de asistență medicală.

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).

• Introducere

Un important „jalon al calității” vieții societății și a statului, care reflectă nu numai situația actuală, ci și prefigurează dezvoltarea acesteia în viitor, este calitatea sănătății populației în general și a tinerei generații în special. Din această perspectivă, sistemul de sănătate reprezintă un pilon esențial al funcționării societății moderne, accesul la servicii medicale fiind garantat prin promovarea dreptului la ocrotirea sănătății la rangul de drept fundamental. Concomitent, acest sistem joacă unul dintre rolurile cheie în crearea și dezvoltarea sectorului economic atât a țării în ansamblu, cât și a unităților administrative teritoriale din cadrul acesteia. Populația care beneficiază de asistență medicală promptă și calificată este principalul obiectiv al statului în calea obținerii unor rezultate înalte în ceea ce privește starea socio-economică a țării. Nu la întâmplare, **Strategia națională de dezvoltare „Moldova Europeană 2030” a inclus printre obiectivele generale: „Îmbunătățirea stării de sănătate fizică și mentală a populației prin contribuția activă a unui sistem de sănătate modern și eficient, care răspunde nevoilor fiecărui individ”. [1]**

Grija pentru sănătatea populației nu este o preocupare recentă, aceasta constituind o direcție constantă urmărită de-a lungul timpului de guvernanți. În acest context, instituția asigurării obligatorii de asistență medicală a evoluat ca o formă ordonată de protecție socială, menită să garanteze finanțarea sustenabilă a serviciilor medicale și să atenueze inechitățile în accesul la tratament. Evoluția istorică a acestei instituții reflectă dinamica transformărilor prin care au trecut statele de azi, adaptându-se mereu la nevoile populației și la provocările din domeniul sănătății publice. De la formele incipiente de asistență medicală din secolele trecute până la sistemele contemporane de sănătate, această dezvoltare a fost marcată de etape importante și reforme profunde. În această ordine de idei, ne propunem să evidențiem unele aspecte ale parcursului istoric al instituției asigurării obligatorii de asistență medicală, evidențiind, în măsura posibilităților, momente importante și factori determinanți ai acestei instituții în cadrul sistemului național de sănătate.

• Materiale și metode

Având ca obiectiv cercetarea evoluției instituției asigurării obligatorii de asistență medicală în Republica Moldova, pentru atingerea acestuia, a fost efectuată o analiză a mai multor izvoare: Constituția Republicii Moldova și acte normative, inclusiv Legea nr. 1585/1998 cu privire la asigurarea obli-

gatorie de asistență medicală, hotărâri ale Guvernului Republicii Moldova și reglementări ale Companiei Naționale de Asigurări în Medicină (CNAM); **documente de politici publice:** strategii naționale în domeniul sănătății, acte ale Ministerului Sănătății și ale CNAM privind implementarea sistemului național de sănătate, etc. La fel, au fost supuse analizei diverse lucrări științifice, cum ar fi materiale de arhivă, publicații care reflectă starea de lucruri în domeniul cercetat din diferite etape istorice. Realizarea prezentului studiu a fost posibilă prin aplicarea unei metodologii eficace care a inclus analiza istorică a principalelor etape de dezvoltare a sistemului de asigurare obligatorie de asistență medicală în Republica Moldova, identificarea unor factori de natură politică, economică și socială care au influențat acest parcurs, precum și evaluarea comparativă a experienței altor state membre ale Uniunii Europene. Cercetarea a fost marcată și de metoda analizei instituționale, a cărei aplicare a scos în evidență modul în care a evoluat cadrul instituțional al asigurării obligatorii de asistență medicală.

• Rezultate și discuții

Una dintre principalele direcții ale sistemului de sănătate din Republica Moldova este asigurarea obligatorie de asistență medicală care reprezintă, în opinia noastră, cea mai importantă garanție juridică a implementării dreptului fundamental la ocrotirea sănătății (art. 36 din Constituție). [2]

Suntem convinși că identificarea unor soluții juridice de îmbunătățire a acestei direcții pot veni doar prin înțelegerea individualității și calificativelor acesteia. Un astfel de obiectiv este realizabil doar printr-o descriere holistică a parcursului formării asigurărilor de sănătate de la origini până la începutul secolului al XXI-lea. Pentru aceasta este necesar să fie cercetat specificul istoric, identificarea unor etape distinctive, analiza impactului politicilor publice în domeniul organizării și dezvoltării asigurărilor de sănătate, evaluarea calității cadrului normativ național și al altor state la diferite etape de dezvoltare. Rezultatele obținute în urma analizei și sintezei experienței țării noastre și a altor state în domeniul asigurărilor obligatorii de asistență medicală sunt în stare să impulsioneze modernizarea sistemului de sănătate, conturând, de asemenea, perspectivele dezvoltării acestuia. În plan mai general, transformările în acest domeniu ar trebui considerate ca fiind cel mai puternic factor care contribuie la conservarea și fortificarea sănătății generațiilor de azi și a celor viitoare.

În literatura de specialitate este promovată ipoteza potrivit căreia cele dintâi formațiuni cu caracter medical au fost constituite sub influența convingerilor

creștine (milostenia, ajutorarea apropiatului căzut în nevoie etc.). Călugării din Egipt (apr. 300 după Hr.), erau îndatorați să se ocupe de îngrijirea bolnavilor din comunitate. Conducătorii religioși erau îndemnați să organizeze cămine pentru bolnavi, în special pentru infirmi și cei săraci. [3, p. 16]

Studiind vestigiile aparținând civilizațiilor antice (Egipt, Mesopotamia, Babilon, India, China), găsim unele informații care demonstrează prezența unor norme care pot fi atribuite legislației medicale și care reglementau anumite activități de acordare a asistenței medicale. Cel mai vechi monument și izvor de drept formal este Codul lui Hammurabi, al șaselea rege al Babilonului, care a domnit între 1792 și 1750 î.Hr. Textul Codului conține unele paragrafe care reglementează activitățile vindecătorilor din perioada respectivă. Din conținutul acestui Cod aflăm că pentru serviciile medicale pacienții trebuiau să suporte anumite plăți. De exemplu, dacă o persoană lovea o altă persoană într-o luptă și îi provoca o rană, atunci aceasta era obligată să plătească pentru medic. Medicul care realiza o intervenție unei persoane „tăind cu un cuțit de bronz” și persoana respectivă se vindeca, urma să primească 10 sicli de argint... Pentru eliminarea unei cataracte nobilii trebuiau să plătească 10 sikeli de argint. Pentru aceiași intervenție sclavul plătea 2 sikeli, iar oamenii liberi – 5 sikeli. [4, p. 12-25]

Anumite reguli care reglementau relații de acordare a îngrijirilor medicale se găsesc și în India antică, în Legile lui Manu. Potrivit acestei culegeri, în cazul tratamentului cu succes, vindecătorul primea o recompensă, iar în caz de tratament nereușit, el era supus unei amenzi al cărei quantum era determinat de statutul de castă al pacientului. [3, p. 25-34] La acordarea asistenței medicale s-a ținut cont de situația financiară a pacienților: pentru unul și același serviciu bogații plăteau mai mult decât săracii.

Activitatea medicilor era reglementată și în Sparta, prin Legea lui Lycurg. În Grecia antică și Imperiul Roman, în cadrul unor colegii profesionale, existau organizații de ajutor reciproc, care se preocupau de colectarea și plata fondurilor în cazul producerii unor accidente nefericite, traume, invaliditate, boală pe termen lung etc. Orașele erau obligate să angajeze și să întrețină așa-numiții „medici populari”, ale căror atribuții includeau ocrotirea sănătății populației. Armata romană dispunea de un serviciu medical anume organizat, iar medicii de cohorte, legiuni și spitale militare nu numai că tratau răniții și bolnavii, ci și îndeplineau sarcini pentru a proteja sănătatea soldaților. [6, p. 142-143]

Într-o serie de state europene, inclusiv în Țara Moldovei și în Muntenia, au fost identificate mai multe forme de organizare a asistenței medicale, cele

mai importante fiind medicina populară, bisericească și laică. [3, p. 18] Asistența medicală bisericească acordată populației era considerată mai atașantă, mai ales datorită că se efectua în condiții apropiate celor spitalicești, îngrijirea bolnavilor fiind susținută, în mare parte, prin acțiunile de binefacere ale domnitorilor și nobilimii moldovenești. Un promotor al asistenței medicale a săracilor a fost și marele domnitor Ștefan cel Mare, care sprijinea „calicii și neputincioșii» construind biserici și mănăstiri pe lângă care funcționau așa-numitele „bolnițe” care acordau asistență medicală populației. [3, p. 29-21]

Istoricii relatează despre faptul că inițiatorul constituirii serviciului sanitar la români este domnitorul Alexandru Moruzi, care a hotărât angajarea a trei doctori în cadrul agiei (poliției). Fiind salarizați de către stat, aceștia erau datori să monitorizeze starea sanitară din București și să trateze gratuit bolnavii săraci. [7, p. 43]

Clauze în domeniul sanitar conținea și „Regulamentul Organic al Moldovei, care a instituit la Iași un „comitet al sănătății”, în componența ministrului Trebilor din Lăuntru, hatmanului și protomedicului. [8, p. 280-281] Această structură trebuia să garanteze respectarea dispozițiilor „pentru sănătatea obștii”.

După cum relatează unii autori, medicina publică în Moldova a început să se dezvolte pe la începutul secolului al XIX-lea, acest fapt fiind probat prin apariția primilor medici și farmaciști. [9, p. 94]

Până la sfârșitul secolului al XVIII-lea, asistența medicală de pe teritoriul Moldovei nu constituia o preocupare constantă a autorităților politice, fiind lăsată în întregime pe seama bisericii și a inițiativei particulare, în calitate de ajutoare caritabile. Această stare de fapt pare să corespundă adevărului, mai ales că sursele bibliografice menționează că în Basarabia anilor 1870, baza tehnico-materială a spitalelor era ”extrem de slabă”. Astfel, în Chișinău funcționa un spital orășenesc, construit încă în perioada anilor 1816-1817, care dispunea de 104 paturi și care acorda tratament bolnavilor psihici, servicii chirurgicale, terapeutice și dermatovenerologice, iar în cele 8 județe asistența medicală spitalicească lipsea, acestea dispunând doar de 5 secții de primire (fiecare cu câte 4-5 paturi), care erau destinate „militarilor și pușcăriașilor”. [10, p. 7]

În anii 1806-1812 politica financiară a Rusiei în principatele române avea drept scop fundamental aprovizionarea trupelor ruse cu „toate cele necesare”. Potrivit unui ordin emis de feldmareșalul A. Prozorovschi, de la 1 ianuarie 1808, Divanele din ambele Principate erau obligate să plătească anual pentru finanțarea spitalelor militare câte 568.187.5 de ruble rusești de argint, ulterior aceste sume fiind mereu majorate. [11, p. 246-247]

Vistieria Moldovei nu era în stare să suporte aceste cheltuieli, situația populației devenind tot mai dezastruoasă, mai ales în condițiile secetei și foametei din 1810. [11, p. 250]

Pe lângă aceste plăți, Divanul era obligat să amenajeze spitale. De exemplu, la Iași, în Palatul domnesc a fost amenajat un spital pentru 1.300 de bolnavi, iar la Bender – un spital cu 400 de paturi duble. [11, p. 253]

Cu începere din anul 1810 veniturile Principatului Moldovei erau incluse în componența finanțelor Rusiei și erau repartizate în totalitatea lor potrivit indicațiilor administratorilor ruși, majoritatea fiind folosite pentru satisfacerea necesităților armatei ruse.

Îndată după anexarea teritoriului dintre Prut și Nistru, în Basarabia s-a organizat Uprava Medicală (1813), care servea drept instituție medico-sanitară cu dreptul de a dirija activitatea tuturor medicilor. Uprava era dotată de stat, se subordona guvernatorului Basarabiei, iar în aspect medico-organizatoric – Departamentului Medical al Ministerului de Interne din Sankt Petersburg. Spre finele anilor 40 ai sec. XIX, Uprava Medicală din Basarabia avea în componența sa circa 20 de medici orășenești sau de uezd. Dacă e să credem unor surse bibliografice, serviciul medical organizat în Basarabia la sfârșitul secolului al XIX-lea „a fost bine conceput”, iar așa numita medicină staționară „dădea posibilitate pacienților să apeleze după ajutor în anumite centre...”, care le acordau asistența necesară. [10, p. 77]

Totuși, potrivit unor cercetători, mijloacele financiare limitate disponibile pentru acest domeniu nu „permiteau autorităților publice locale să dezvolte... acest domeniu”, din care motiv, în adresa conducerii guberniale erau adresate demersuri prin care se solicita ca „veniturile încasate de la administrarea moșiilor mănăstirești din Basarabia, să fie repartizate uniform tuturor județelor”, deoarece doar așa se va „putea vedea eficiența utilizării acestor mijloace, destinate unui scop atât de nobil”. [12, p. 77] Medicii de zemstvo care activau în acea perioadă erau obligați să se prezinte „imediat la chemarea pacientului fără a încasa plată...” pentru serviciul acordat. [12, p. 78]

Între timp, dezvoltarea sferei de producere în Europa și creșterea costurilor serviciilor medicale au servit ca o condiție prealabilă pentru crearea unor fonduri, în care oamenii făceau plăți mici destinate, dacă era necesar, să achite îngrijirile medicale. Protecția populației în caz de boală sau handicap era realizată și de bresle meșteșugărești și biserică. Așa a apărut prototipul modelului actual de asigurare de sănătate.

Treptat, sistemul s-a dezvoltat, iar unele fonduri au început nu numai să achite pentru serviciile medicilor, ci și să încheie contracte cu ei, pentru ca

aceștia să ofere asistență membrilor fondurilor respective în mod regulat, creându-și propriile servicii de îngrijiri medicale sub formă de spitale și medici angajați. Administrarea fondurilor respective era înfăptuită în bază colectivă prin adunările fondurilor spitalicești și a organelor reprezentative electiv.

Modelul de asigurare care a apărut bazat pe inițiativa societală, a fost aplicat în Germania în procesul de creare a sistemului de stat al asigurărilor sociale. Anume această țară oferă cea mai ilustrativă istorie a asigurării în sănătate, unde s-a constituit un sistem sui-generis de ocrotire a sănătății. Finanțarea acestui sistem era asigurată din trei surse: profitul întreprinderilor, bugetul de stat, contribuțiile obligatorii ale angajaților.

Prusia este considerată ca fiind prima care a introdus pentru prima dată în legislație instituția asigurării obligatorii de sănătate în 1845, chiar înainte de apariția Germaniei ca stat. Legea impunea anumitor categorii de angajați (dar nu tuturor profesiilor și specialităților) să se asigure în caz de boală.

La inițiativa guvernului, cancelarului Reichului Otto von Bismarck, au fost adoptate trei legi privind asigurările sociale: 15 iunie 1883 – „Legea privind asigurările muncitorilor în caz de boală”, 6 iulie 1884 – „Legea asigurărilor în caz de accidente”, 22 iunie 1889 – „Lege privind asigurarea de invaliditate și bătrânețe”. [13, p. 98]

Bismarck credea că principalii factori de risc pentru muncitori sunt bolile, accidentele și dizabilitățile, din care motiv legile adoptate sub guvernarea acestuia au creat un sistem de asigurare care a luat în considerare toate aceste cazuri. În calitate de cea mai importantă parte a sistemului de asigurări sociale a fost inclusă asigurarea obligatorie de sănătate, iar sistemul de sănătate care a luat naștere pe baza acestuia, a primit în istorie denumirea de „sistemul de sănătate Bismarck”.

În 1911, în Germania, odată cu introducerea regulilor asigurărilor de stat în domeniul sănătății, au avut loc schimbări semnificative: asigurarea comunitară a fost desființată și limitat numărul minim de membri într-un singur fond de asigurări de sănătate, a fost extins contingentul persoanelor supuse asigurării obligatorii de sănătate. Nu întâmplător protecția socială a populației în Germania de azi este apreciată ca unul dintre cele mai eficiente sisteme sociale de stat din lume. Peste 90% dintre cetățenii țării sunt integrați în sistemul asigurării sociale și sunt asigurați. Astfel de rezultate pregnante sunt cu puțință, mai întâi de toate, datorită dezvoltării consecutive a sistemului asigurării de stat în sănătate.

Primele date privind finanțarea permanentă de stat a asistenței medicale pentru populație în România s-au remarcat la mijlocul secolului al XVIII-lea.

Astfel, abia prin „Legiuirea pentru întinderea așezămintelor sanitare și îmbunătățirea serviciului sanitar” a fost prevăzută asigurarea fiecărui județ cu un medic, un chirurg și un felcer. Această măsură, însă, nu a fost suficientă pentru schimbarea situației astfel încât asistența medicală prin comunele rurale existând „numai de nume”. [14]

În anul 1874, în România a fost adoptată „Legea asupra serviciului sanitar” care prevedea acțiuni menite să protejeze populația în situațiile unor epidemii. [15, p. 303 și urm.] Potrivit Legii, așa numitele prefecturi și „comitete permanente” ale județelor asigurau „privegherea și controlarea serviciilor sanitare locale, a sănătății populațiunii districtului și a salubrității urbilor și a satelor”. [16, p. 1214] Legea asupra serviciului sanitar din 16 iunie 1874 stabilea că, în cazul persoanelor sărace, serviciul medical era oferit în mod gratuit, medicul de plasă fiind obligat ca cel puțin o dată pe lună, să facă vizite în comunele date în competența sa. Legea mai prevedea că vaccinarea „este obligatorie și gratuită pentru toată populațiunea rurală”. Cheltuielile pentru vaccinarea locuitorilor din orașe erau suportate de casa comunală, iar în mediul rural - de casa județului. [16, p. 1215]

Spre sfârșitul secolului al XIX-lea, pentru România era caracteristic un ansamblu de obstacole în domeniul sanitar: acces limitat la surse de apă potabilă, nivel de viață precar, alimentație proastă, condiții de muncă deplorabile. Evenimentele, care se aveau loc în Occident, însoțite de impactul benefic al științei în perfecționarea legislației, a influențat guvernarea ca în 1874 să adopte prima lege consacrată cadrului sanitar. Drept rezultat, deja la sfârșitul secolului al XIX-lea, România dispunea de un sistem igienic și sanitar centralizat, dar și cu unele accente autonome la nivel județean, care stimula și învățământul medical.

Se opinează că prima lucrare științifică în care au fost „magistral sintetizate” preocupările privind asigurarea sănătății la români a fost elaborată de George Banu, apreciat ca făcând parte din cohorta celor mai „profunzi cercetători ai condițiilor de viață în mediul rural...”. [17] Autorul menționat identifică trei etape distincte din care reflectă interesul manifestat de către autoritățile române pentru protecția sanitară a locuitorilor din regat:

- prima etapă este determinată de începutul feudalismului românesc și durează până la sfârșitul secolului al XVI-lea, fiind numită și etapa „medicinii empirice”;
- etapa a doua durează până la jumătatea secolului al XIX-lea;
- a treia etapă are drept punct de pornire adoptarea primei legi din România privind organizarea serviciului sanitar.

O lege sanitară, numită și legea Cantacuzino a fost adoptată în anul 1910. Legea respectivă prevedea instituirea „Casei sănătății publice rurale”, al cărui scop ținea de realizarea activităților menite să asigurea salubritatea satelor. Legea stabilea întinderea circumscripțiilor sanitare rurale, care dispuneau de dispensar, salon de izolare, locuință pentru medic și moașă.

În iunie 1918, Ministerul Războiului al României a emis o Ordonanță (circulară), care prevedea crearea Inspectoratului Sanitar din Basarabia, în calitate de „instituție civilo-militară pentru combaterea bolilor contagioase în Basarabia” și, implicit, pentru organizarea Serviciului Sanitar în Basarabia, care, printre altele, urma să asigure legătura dintre autoritățile sanitare locale și cele din Regat. [18, p. 9-11] Implementarea prevederilor acestei Ordonanțe înfățișea mari dificultăți cauzate de probleme de infrastructură dar și de „disensiunile lingvistice, insuficiența și ineficiența de personal și lipsa datelor detaliate (cartografiate) despre specificul pandemic... condiții de austeritate financiară”. [19, p. 112] Ulterior, pentru Basarabia sunt adoptate: Legea cu privire la organizarea sanitară provizorie a Basarabiei (1918-1919), Legea privind trecerea serviciului sanitar al Basarabiei la Inspectoratul General Sanitar al României (1921) și Legea de numire a medicilor în Basarabia. Conținutul acestor legi sunt o mărturie a eforturilor Regatului României de **unificare administrativă și sanitară** a Basarabiei după Unire, având o importanță incontestabilă pentru creșterea accesului populației la servicii medicale.

Prin Legea pentru Unificarea Administrativă din 1925 (art. 51), chestiunile privind sănătatea publică, întreținerea și supravegherea din punct de vedere administrativ a spitalelor comunale, dispensariilor, infermeriilor și azilurilor de săraci, infirmi, copii găsiți, orfani, etc., precum și numirea personalului administrativ și a celui sanitar necesar acestor instituțiuni și altor servicii sanitare ale comunei afară de medicii de orice categorie era trecută în competența consiliilor locale. [20] Potrivit legii, în cadrul consiliilor județene pe lângă alte comisii se constituia și „Comisiunea sanitară și de asistență socială” în competența căreia intrau „toate chestiunile referitoare la sănătatea publică și asistența socială, combaterea epidemiilor și în genere îmbunătățirea și întreținerea instituțiilor sanitare și de asistență socială de orice fel”.

În anul 1927 în România este instituită Casa Sănătății. [21] Aceasta era calificată ca „un organ auxiliar”, printre atribuțiile căreia se număra și studierea condițiilor sănătății publice și „ocrotirilor sociale”, pentru a identifica factorii ce influențează „dezvoltarea și valorificarea capitalului uman al țării...”. Casa Sănătății era finanțată din bugetul statului român, din care putea să ofere unităților administrative teritoriale (județe, comune) împrumuturi pentru efectuarea unor activități de asistență medicală și asistență socială.

Ulterior, în anul 1930 este adoptată Legea sanitară și de ocrotire, care stabilea că serviciile de ocrotire a sănătății să fie reglementate de norme unitare stabilite de Ministerul Muncii, Sănătății și Ocrotirilor Sociale, „oricare ar fi autoritatea de care depind ele din punct de vedere bugetar”. [22] Legea a divizat administrația sanitară și de ocrotire a țării în șapte regiuni, conduse de către un serviciu local al Ministerului Muncii, Sănătății și Ocrotirilor Sociale cu sediul în București, Iași, Chișinău, Cernăuți, Cluj, Timișoara și Craiova. Județele erau divizate în plase sanitare, iar în fiecare dintre acestea funcționa un spital de plasă întreținut din bugetul județului, un dispensar mixt condus de medicul comunal. Dispensarul e chemat „să dea consultațiuni și să asigure tratamentul ambulator oricăror categorii de bolnavi”. În comuna reședință a plasei mai funcționa și un dispensar care consulta și asigura tratamentul ambulator a „oricăror categorii de bolnavi”. Legea obligă comunele să asigure asistența medicală gratuită „tuturor bolnavilor lipsiți de mijloace, prin tratament spitalicesc sau prin vizita la domiciliu a medicului comunal”. Lista persoanelor din localitate care aveau dreptul la tratament gratuit era stabilită de Autoritatea comunală împreună cu reprezentantul fiscalului, odată pe an. Persoanele din această categorie obțineau un certificat, pe baza căruia, la caz de nevoie, li se acorda îngrijire din contul primăriei respective, în orice spitale ale statului, comunelor, județelor sau în cele ale instituțiilor de utilitate publică. Legea prevedea că atunci când comuna nu era în stare să suporte aceste cheltuieli, ele erau asumate de județ. În cazul în care nici județul nu dispunea de mijloace, cheltuielile erau suportate de Fondul general sanitar și de ocrotire. Potrivit Legii (art. 528) în scopul satisfacerii necesităților serviciului sanitar și de ocrotire, în fiecare comună, oraș și județ se institua un fond special local al Sănătății și ocrotirilor sociale. Fondul îngloba donații făcute în acest scop și includea cote din venitul net al diferitor instituții proprii ale comunelor, orașelor, județelor (cinematografe, exploatări de mine și păduri, uzine electrice, fabrici de cărămidă, tramvaie etc.).

În Basarabia aflată în componența Imperiului Rus, ca și în restul guberniilor, asigurarea în sănătate a apărut aproape simultan cu dezvoltarea sa în România, ba chiar ceva mai târziu. Astfel, la 23 iunie 1912, Duma a III-a de Stat a inițiat formarea sistemului de asigurări a muncitorilor. Analistii arată că Legea din 1912 este un act de reglementare complex (286 de articole), care constă din două blocuri: primul - de fond (reglementa securitatea socială a muncitorilor în caz de accidente și boli), al doilea - instituțional, reprezentând latura organizațională a viitorului asigurărilor. [23, p. 12] În întreprinderile cu peste 200 de angajați au fost înființate fonduri de asigurări de sănătate, iar

întreprinderile mici puteau crea fonduri generale de asigurări de sănătate. Sarcina de bază a caselor de asigurări de sănătate era să plătească prestații în caz de boală, accidentare, naștere și deces. Tratatamentul ambulatoriu și primul ajutor în caz de accidente și îmbolnăviri bruște membrilor fondurilor de asigurări de sănătate trebuiau, în conformitate cu legea, să fie oferite din contul antreprenorului, îngrijirea în spital și îngrijirea obstetricală – pe baza regulilor generale pentru întreaga populație. Totuși, acest sistem de asigurări a fost apreciat ca fiind imperfect, din care motiv a stârnit critici chiar și în ședințele Dumei de Stat. Acest sistem de asigurări era valabil numai pentru muncitorii angajați la întreprinderi relativ mari, care în Basarabia la acea vreme lipseau cu desăvârșire. În plus, legea nu se aplica în Siberia, Orientul Îndepărtat și Asia Centrală. Din totalul de 13 milioane de oameni, doar 2 milioane de muncitori (15%) cădeau sub incidența celor asigurați de accidente și boală. [24, p. 97]

În Moldova sovietică, nu era nevoie de asigurare în sănătate, deoarece în legislație era consacrată asistența medicală gratuită. Și aceasta deoarece Constituția RSSM din 1978 (art. 40) declara că dreptul cetățenilor la ocrotirea sănătății „este asigurat prin asistență medicală calificată gratuită...”. [25] Potrivit Legii cu privire la ocrotirea sănătății din 1971, acest drept era asigurat prin asistența medicală calificată gratuită acordată de instituțiile de stat de ocrotire a sănătății; extinderea rețelei de instituții de tratament și fortificarea sănătății cetățenilor; dezvoltarea și îmbunătățirea tehnicii securității și igienei muncii; efectuarea unor ample măsuri de profilaxie; măsuri de îmbunătățire a mediului inconjurător; prin grija deosebită pentru sănătatea tinerei generații, inclusiv interzicerea muncii copiilor, care nu are legătură cu instruirea și educarea lor prin muncă; prin desfășurarea cercetărilor științifice care vizează prevenirea și reducerea morbidității, pentru a asigura longevitatea vieții active a cetățenilor. [26] După cum se menționează în literatura de specialitate, acest sistem de sănătate era unul centralizat, numit sistem de tip Semașko, trăsătura de bază a căruia constând în „natura juridică a sursei de finanțare – impozitele și taxele generale, care formau bugetul de stat”. [27, p. 41]

Pe parcursul anilor, schimbările din sfera economică și politică au demonstrat incapacitatea statului de a oferi asistență medicală populației. În aceste condiții a apărut nevoia de a reforma sistemul de asigurări sociale și de a revigora instituția asigurării de sănătate. Reglementarea noului model a fost lansat în 1998 prin Legea Nr. 1585 din 27.02.1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală. [28]

Începând cu anul 1998, sistemul **asigurării obligatorii de asistență medicală** din Republica Moldova a acumulat anumite avantaje dar și multe

probleme și contradicții care necesită studii minuțioase și soluții pertinente. Populația nu este pe deplin mulțumită de calitatea și disponibilitatea îngrijirilor medicale. Asigurarea obligatorie de asistență medicală nu este „aplaudată”, mai ales din cauza imperfecțiunii legislației în domeniu. În acest sens, este pertinentă constatarea făcută de profesorul Nicolae Sadovei, care semnalează că Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală, pe parcursul de aplicare de circa douăzeci și șapte de ani, „a fost supusă unor modificări și completări prin intermediul a patruzeci și cinci de legi...”. [27, p. 40] Ulterior, această lege a mai fost modificată de două ori. [29, 30]

Potrivit profesorului Nicolae Sadovei, „intervențiile multiple” în conținutul Legii cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală, a afectat majoritatea absolută a normelor din această lege. În opinia autorului citat, „intervențiile permanente” în conținutul normativ al legii respective au fost determinate de mai multe împrejurări, cum ar fi:

- lipsa experienței regulatorii a țării noastre în materia de asigurări de sănătate;
- fiind un act legislativ cu destinație socială directă, Legea privind asigurarea obligatorie de asistență medicală a produs efecte juridice chiar din momentul în care a fost pusă în aplicare, statul lipsit de experiență la acest capitol, a fost nevoit să se limiteze cu experiența acumulată din „mers”, fiind nevoit să ajusteze cadrul legislativ la realitatea domeniului reglementat.

În ce privește conceptul modern de asigurare obligatorie de asistență medicală în Republica Moldova, acesta trebuie să țină cont de experiența pozitivă și evoluțiile care există atât în plan național cât și în modele occidentale de asigurări obligatorii de sănătate, care prezintă un interes incontestabil în cadrul îmbunătățirii modelului național al asigurării obligatorii de asistență medicală.

Implementarea cuprinzătoare a asigurării medicale obligatorii și facultative poate îmbunătăți calitativ nivelul serviciilor medicale în țara noastră. Cercetările științifice realizate în acest domeniu, vor contribui la extinderea fundamentului teoretic al asigurărilor de sănătate. Analiza multilaterală a numeroaselor publicații privind reforma asistenței medicale, inclusiv la diferite perioade istorice, ne permit să stabilim obiective suplimentare ale reformei în domeniul asigurărilor de sănătate într-un context politic specific.

• Concluzii

În urma unei radiografieri sumare a evoluției instituției asigurării obligatorii de asistență medicală în sistemul de sănătate, observăm un proces tranzitoriu complex, marcat de tendința de instituționalizare centralizată și apoi descentralizată și orientată spre solidaritatea socială și extinderea accesului populației la serviciile medicale. Dacă la etapa incipientă, accesul la serviciile medicale erau acordate prin acte de caritate, de către biserici, instituții sau persoane private, treptat, statul a preluat un rol activ în acest sens, mai ales după consacrarea în constituții a **dreptului la ocrotirea sănătății în calitate de drept fundamental**. În consecință, evoluția instituției asigurării obligatorii de asistență medicală este dovada unui proces continuu de **dezvoltare a politicilor sociale și a legislației statului**, care reflectă angajamentul acestuia față de protejarea sănătății oamenilor. Așa cum este normal, conținutul instituției asigurării obligatorii de asistență medicală diferă de la o țară la alta, comun pentru toate țările fiind menținerea unei **societăți cât mai sănătoase**.

• Referințe bibliografice:

1. Lege Nr. 315 din 17.11.2022 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”. Monitorul Oficial Nr. 409-410 din 21.12.2022.
2. Constituția Republicii Moldova. Monitorul Oficial Nr. 466 art. 635, din 13.11.2024.
3. BACIU Gh. File din trecutul medicinei basarabene. Chișinău, 2015, 160 p. ISBN.
4. Законы Хаммурапи, царя Вавилона. În: Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Москва, Юридическая литература, 1984, 472 p.
5. Законы Ману. În: Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Москва, Юридическая литература, 1984, 472 p.
6. VATAMANU, N.; BRĂTESCU, G. O istorie a medicinei. Editura Albatros, București, 1975, 352 p.
7. BANU G, Sănătatea poporului român, București, Fundația pentru Literatură și Artă Regele „Carol II”, 1935, 530 p.
8. Regulamentele Organice ale Valahiei și Moldovei, ed. de P. Negulescu și G. Alexianu, Vol. I, București, Întreprinderile Eminescu S.A., 1944, 368 p.
9. BILIBAN V. Activitatea medicului de zemstvă. În: Pergament. Anuarul Arhivelor Republicii Moldova. VII-VIII, 2004-2005. Chișinău, 2005.

10. NICHIFORCIUC V. Istoria dezvoltării serviciului medical în raionul Florești. Materialele Conferinței a X-a a ortopezilor-traumatologi. În: Curierul medical Nr.2 (302) 2008. ISSN 0130-1535, p. 7.
11. AGACHI Alexei. Țara Moldovei și Țara Românească sub ocupația militară rusă (1806-1812). Ediția a II-a revăzută și completată. Pontos, Chișinău, 2008. ISBN 978-9975-72-087-8, 379 p.
12. CIOBANU C. Gh., GODOROZEA M., URSU M. Constantin Mimi. Viață consacrată Basarabiei. Chișinău, "Cartdidact" SRL, 2009, ISBN 978-9975-4001-8-3, 161 p.
13. КАЧАЕВА Т.М., Дей А.А. Исторические аспекты становления страховой медицины. În: Тихоокеанский медицинский журнал, 2015, № 1, ISSN 1609-1175.
14. CHIRIȚĂ L. Scurt istoric al asistentei medicale în România. Medicina Familiei. Nr. 13 (octombrie 1996). Disponibil: <https://www.medfam.ro/mf/mf/mf13/intro13.html> [Accesat: 11.03.2025].
15. MAMINA I. Monarhia constituțională în România. Enciclopedie politică. 1866-1938, București, Editura Enciclopedică, 2000, 423 p., ISBN 9734503154, 424 p.
16. ȘERBESCU C. Codicii români precedați de Constituțiunea Regatului și urmați de legile, regulamentele și decretele cele mai usuale și de interesu generalu în vigore în România, volumul II, Legile, regulamentele și decretele promulgate până la 1 iuliu 1890, Galați, Tipo-Litografia J. Schenk, 1895, 1187 p.
17. FUȘCAN Valentin-Ioan. Prima lege sanitară din România și măsurile de combatere a răspândirii epidemiilor – Legea asupra serviciului sanitar din 16 iunie 1874. Disponibil: <https://biblioteca-digitala.ro/?realizator=25310-fuscan-valentin-ioan> [Accesat: 16.03.2025].
18. SMADU, N. Privire asupra organizării și stării sanitare din Basarabia, de la înființarea Inspectoratului până azi, anii 1918-1920. Chișinău: Imprimeria statului, 1920.
19. GHETAN A. Reorganizarea sistemului medico-sanitar din Basarabia anilor 1918-1919. În: Studia Universitatis Moldaviae, 2018, nr. 4 (114) Seria "Științe umanistice" ISSN 1811-2668 ISSN online 2345-1009 p.107-113.
20. Lege nr. 95 din 13 iunie 1925 pentru Unificarea Administrativă. Monitorul Oficial nr. 128 din 14 iunie 1925.
21. Lege nr. 984 din 11 aprilie 1927 pentru organizarea Casei Sănătății. Monitorul Oficial nr. 81 din 12 aprilie 1927.

22. Legea sanitară și de ocrotire din 14 iulie 1930. Monitorul Oficial Nr. 154 din 14 iulie 1930.
23. НОМОКОНОВА З.П. Развитие медицинского страхования в истории Российского государства. În: Государственная власть и местное самоуправление. 2011, Nr. 7. ISSN 1813-1247.
24. КАЧАЕВА Т.М., Дей А.А.. Исторические аспекты становления страховой медицины. În: Тихоокеанский медицинский журнал, 2015, Nr. 1, p. 96 –100. ISSN 1609-1175
25. Constituția (Legea Fundamentală) a Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești din 1978. În: GUCEAC I. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Chișinău, 2000, 373 p. ISBN 9975-930-04-2.
26. Закон Молдавской ССР о здравоохранении. Ведомости Верховного Совета и Правительства Молдавской ССР 1971, № 7.
27. SADOVEI N. Prestatorii de servicii de sănătate în sistemul asigurărilor obligatorii de asistență medicală: scurt istoric al parcursului regulatoriu. În: Studia Universitatis Moldaviae. Seria Științe sociale, Nr. 8(158), 2022. ISSN 1814-319.
28. Lege Nr. 1585 din 27.02.1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală. Monitorul Oficial Nr. 38/39 din 30.04.1998.
29. Lege Nr. 336 din 09.11.2023 pentru modificarea unor acte normative (reglementări privind organizarea sistemului asigurării obligatorii de asistență medicală). Monitorul Oficial Nr. 452-454 art. 780 din 28.11.2023;
30. Lege Nr. 98 din 25.04.2024 pentru modificarea unor acte normative (încadrarea în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală a beneficiarilor de protecție temporară angajați). Monitorul Oficial Nr. 209-212 art. 299 din 16.05.2024.

EXERCITAREA DREPTULUI CONSTITUȚIONAL LA APĂRARE PRIN MECANISMUL EXCLUDERII PROBELOR ÎN CADRUL PROCESULUI PENAL

THE EXERCISE OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO DEFENSE THROUGH THE MECHANISM OF EVIDENCE EXCLUSION IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Svetlana LEONTIEVA,
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0009-0005-2481-533X,
e-mail: leontievasvetlana58@gmail.com

***Abstract.** This paper explores the right to defense as a fundamental constitutional safeguard in criminal proceedings, with a particular focus on the admissibility of unlawfully obtained evidence and the procedural guarantees required for a fair trial. The main objective is to assess whether such excluded evidence can – or should – be used when it favors the defendant, especially in proving innocence or reducing culpability. The research adopts a comparative legal approach, analyzing relevant legislation and case law from different jurisdictions. The findings show that while some legal systems categorically reject the use of unlawfully obtained evidence, others permit it if it benefits the defense. Based on this analysis, the paper argues that legal frameworks should allow courts to admit such evidence when it is crucial to ensuring a fair trial. The study also emphasizes the defendant's right to access the case file as a key component of the adversarial system and the principle of equality of arms. Ensuring adequate time and resources for preparing the defense – including full access to relevant evidence – is identified as a cornerstone of procedural fairness in criminal justice.*

***Cuvinte cheie:** dreptul la apărare, contradictorialitatea, egalitate de arme. excluderea probelor, proces echitabil.*

• Introducere

Exercitarea dreptului constituțional la apărare în procesul penal se realizează prin mecanisme procedurale menite să asigure echilibrul și echitatea între părți. Acest subiect, esențial pentru asigurarea unui proces echitabil, reflectă nu doar o problemă de reglementare legală, dar și o chestiune profund umană, ce vizează protecția drepturilor fundamentale ale celor implicați în sistemul de justiție. În cadrul procesului penal, exercitarea dreptului constituțional la apărare se realizează printr-o serie de mecanisme procedurale, care sunt concepute să garanteze că acuzatul beneficiază de toate garanțiile necesare pentru a-și construi apărarea. Din perspectiva acuzatului, dreptul la apărare nu se limitează doar la posibilitatea de a administra probe în favoarea sa, ci include și capacitatea de a contesta probatoriul adus de acuzare. În acest context, sancțiunile procedurale, precum excluderea probelor obținute ilegal, joacă un rol esențial.

Cu toate acestea, eliminarea fizică a probelor viciate din dosar nu înseamnă automat imposibilitatea utilizării acestora în apărare, iar prevederile actuale ale Codului de procedură penală ridică unele probleme privind regimul juridic al probelor excluse și dreptul acuzatului de a le folosi în apărare.

• Materiale și metode

În cadrul acestei cercetări au fost aplicate mai multe metode științifice. În primul rând, analiza realizată este fundamentată pe metoda analizei normative, prin care s-a realizat examinarea textelor legale relevante din legislația penală națională, cu precădere din Codul de procedură penală al Republicii Moldova.

În al doilea rând, a fost aplicată metoda interpretării juridice, atât gramaticală și sistematică pentru a clarifica sensul și scopul normelor juridice analizate, în vederea identificării implicațiilor acestora asupra dreptului la un proces echitabil. De asemenea, cercetarea a inclus metoda comparativă, prin care s-au analizat reglementările și practicile judiciare din state occidentale, precum Regatul Unit și Belgia, în ceea ce privește regimul probelor excluse și posibilitatea utilizării acestora în apărarea inculpatului. Un alt instrument metodologic utilizat a fost analiza jurisprudențială, concretizată în examinarea deciziilor relevante ale Curții Europene a Drepturilor Omului, în special în ceea ce privește standardele referitoare la dreptul la un proces echitabil și egalitatea armelor în procesul penal. În completarea surselor normative și

jurisprudențiale, cercetarea s-a bazat și pe cercetarea doctrinară, prin consultarea lucrărilor de doctrină juridică autohtonă și a opiniilor doctrinare relevante, care contribuie la înțelegerea evoluțiilor teoretice și practice în domeniul analizat.

• Rezultate și discuții

Această lucrare analizează cadrul normativ național și internațional privind utilizarea probelor excluse în apărare și dreptul la acces la dosar, propunând soluții legislative pentru îmbunătățirea garanțiilor procesuale și protecția dreptului la apărare.

Excluderea probelor viciate este o măsură de protecție a dreptului la un proces echitabil, dar, conform reglementărilor actuale, eliminarea fizică a probelor nu înseamnă întotdeauna că acestea nu vor mai avea niciun impact asupra procesului. Astfel, în conformitate cu prevederile articolului 94 din Codul de procedură penală, *datele administrate cu încălcările menționate la alin. (1) pot fi utilizate ca probe care confirmă faptul încălcărilor respective și vinovăția persoanelor care le-au admis* [1]. În alte cazuri, reieșind din reglementările în vigoare, art. 94 alin. (1) din CPP „*nu pot fi prezentate în instanța de judecată și nu pot fi puse la baza sentinței sau a altor hotărâri judecătorești*”. Ca urmare, pentru cauza penală cercetată proba obținută în mod ilegal își pierde valoarea juridică [1]. În consecință, subliniem că actualul cadru normativ nu permite ca probele excluse, chiar dacă ar fi favorabile inculpatului, să fie reintroduse în proces și prezentate de apărare în fața instanței de judecată. Această reglementare procedurală ridică însă întrebări importante în domeniul respectării principiului contradictorialității procesului penal, mai ales în ceea ce privește dreptul apărării de a utiliza probele excluse în scopul demonstrării nevinovăției.

În practica, în cazul în care procurorul dispune, în cursul urmăririi penale, excluderea anumitor mijloace de probă din materialele cauzei penale, părțile procesului, de regulă sunt informate cu privire la această decizie procesuală. Comunicarea unei asemenea măsuri către apărare generează, în mod firesc, posibilitatea ca partea interesată – în special inculpatul sau apărătorul acestuia – să reevalueze conținutul și relevanța probelor eliminate. În acest context, este plauzibil ca partea apărării să considere că unele dintre probele excluse, deși înlăturate din ansamblul probator de către organul de urmărire penală, pot avea o valoare pertinentă în susținerea tezei nevinovăției ori în conturarea unei strategii de apărare.

Astfel, excluderea unilaterală a probelor de către acuzare, fără asigurarea posibilității apărării de a le accesa în scopul valorificării lor, poate ridica serioase semne de întrebare sub aspectul respectării principiului egalității armelor și al dreptului la un proces echitabil, consacrat de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

În literatura de specialitate, se recunoaște că acuzatul nu poate fi privat de dreptul de a se referi la probele excluse. Acest drept este esențial pentru asigurarea unui proces echitabil, întrucât nu se poate justifica responsabilitatea exclusivă a acuzatului pentru o încălcare comisă de organele de anchetă, precum, de exemplu, o percheziție ilegală care nu a dus la descoperirea unor obiecte incriminatoare [2]. De exemplu, în timpul percheziției ilegale nu au fost descoperite careva obiecte care ar demonstra comiterea de către acuzat al faptei imputate.

Asemenea model este folosit în unele state din occident, în care chiar dacă procurorul nu poate să folosească o probă obținută ilegal în scopul acuzării, probă exclusă poate fi folosită de apărare pentru a demonstra nevinovăția sau pentru a exonera inculpatul de răspundere [3, pag. 47]. Astfel, în mai multe state occidentale, inclusiv în Regatul Unit și Belgia, se recunoaște dreptul apărării de a utiliza probele excluse, chiar dacă acestea au fost obținute ilegal, atunci când ele sunt esențiale pentru demonstrarea nevinovăției sau pentru exonerarea acuzatului de răspundere. În Belgia, este irelevant în acest sens dacă acuzatul a fost implicat personal în acțiunea ilegală din care au rezultat probele sau nu. Această regulă se bazează pe respectul pentru dreptul la apărare și un proces echitabil; este inerent dreptului la un proces echitabil faptul că acuzatul își determină liber modul în care se va apăra și dacă va demonstra sau nu că este nevinovat.

Autorii autohtoni la fel susțin, că raporturile dintre subiecții procesului penal au ca și conținut drepturile și obligațiile subiecților, principalul dintre acestea fiind raportul dintre instanță și acuzat. În acest sens, instanța are ca obligație asigurarea drepturilor persoanei, ea nefiind un simplu arbitru. Realizarea acestei obligații trebuie să ia și forma dreptului de administrare a probelor în favoarea persoanei [4, pag. 140].

Ca urmare, subliniem că este esențial ca, în cadrul procesului penal, acuzatul să aibă dreptul de a utiliza datele administrate cu încălcări procedurale atunci când acestea sunt cruciale pentru demonstrarea nevinovăției. În acest sens, propunem introducerea unui mecanism legal care să permită utilizarea probelor excluse în favoarea apărării, în situațiile în care aceste probe sunt indispensabile pentru exercitarea dreptului la apărare. Astfel, instanța trebuie să

aibă posibilitatea de a cerceta probele excluse de cuzare atunci când folosirea acestora este necesară pentru garantarea unui proces echitabil și contradictoriu, precum și pentru protejarea drepturilor fundamentale ale apărării.

Considerăm că, indiferent de modalitatea în care probele au fost obținute, dreptul acuzatului de a-și susține apărarea cu orice mijloace probatorii relevante trebuie să primeze. Este necesară introducerea în Codul de procedură penală a unei prevederi clare privind admisibilitatea probelor obținute cu încălcarea legii, dar care pot sprijini apărarea inculpatului. Propunem, completarea articolului 94 cu o normă care să prevadă că probele administrate cu încălcarea prevederilor art. 94 alin. (1) din Codul de procedură penală pot fi folosite în apărare în cazuri excepționale, când acestea au o importanță esențială pentru susținerea poziției inculpatului.

De asemenea, considerăm oportună introducerea unei proceduri în cadrul ședinței preliminare care să permită apărătorului să solicite instanței permisiunea de a utiliza probele excluse, dacă acestea sunt necesare pentru a demonstra nevinovăția clientului sau pentru a construi o apărare eficientă. Instanța va analiza atunci dacă admiterea acestor probe este proporțională și justificată în raport cu protecția drepturilor fundamentale ale apărării.

În acest sens, propunem completarea articolului 345 din Codul de procedură penală cu un nou alineat (5), cu următorul conținut: *Apărătorul poate solicita instanței, prin cerere motivată, utilizarea probelor excluse în faza de urmărire penală în apărare, atunci când acestea sunt esențiale pentru demonstrarea nevinovăției sau pentru construirea unei apărări eficiente.*

• Concluzii

Exercitarea efectivă a dreptului la apărare reprezintă o componentă fundamentală a procesului penal echitabil, ceea ce impune necesitatea unei reglementări clare și explicite privind admisibilitatea probelor excluse. În mod particular, este esențial să se prevadă posibilitatea folosirii acestor probe în favoarea apărării în situații excepționale, atunci când probele respective sunt indispensabile pentru demonstrarea nevinovăției inculpatului. Astfel, introducerea unui mecanism procedural clar, care să permită solicitarea și admiterea probelor excluse, contribuie semnificativ la protejarea drepturilor fundamentale ale părților implicate și la realizarea unui proces echitabil.

În consecință acestor modificări, instanța trebuie să aibă posibilitatea de a admite probele excluse atunci când acestea sunt fundamentale pentru stabilirea unor fapte relevante în apărare, chiar și în situația în care procedura de

administrare a acestor probe nu a fost respectată integral. În opinia noastră, implementarea acestor recomandări va contribui la creșterea corectitudinii procesului penal și la protejarea efectivă a drepturilor fundamentale ale tuturor participanților la procedură.

• Referințe bibliografice:

1. Codul de procedură penală nr. 42 din 24.03.1961, abrogat prin la 12.06.2003 Legea nr.122-XV din 14.03.2003
2. KUCZYŃSKA H. Mechanisms of elimination of undesired evidence from criminal trial: a comparative approach. În: Revista Brasileira de Direito Processual Penal, vol. 7, no. 1 (2021) Disponibil: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v7i1.473>.
3. PANZAVOLTA M., MAES E., MOSNA A. Streamlining the exclusion of illegally obtained evidence in criminal justice. The International Journal of Evidence & Proof 26 (3). Disponibil: <https://doi.org/10.1177/13657127221088328>
4. DOLEA I. Drepturile persoanei în probatoriul penal. Conceptul promovării elementului privat. Chișinău: Ed. Cartea Juridică, 2009. 416 p. ISBN 978-9975-9927-7-0.

CAUZELE CARE FAVORIZEAZĂ SĂVÂRȘIREA INFRAȚIUNILOR DE OBȚINERE FRAUDULOASĂ ȘI DELAPIDARE A MIJLOACELOR DIN FONDURILE EXTERNE

THE CAUSES FACILITATING THE COMMISSION OF OFFENSES RELATED TO THE FRAUDULENT ACQUISITION AND EMBEZZLEMENT OF FUNDS FROM EXTERNAL SOURCES

Roman PORUBIN,
Universitate de Stat din Moldova,
ORCID ID: 0000-0001-8103-0137,
e-mail: porubinprg@mail.ru

***Abstract.** Crimes that refer to the fraudulent operation of external funds coming from the common budget of the European Union, or from external development partners, by those to whose management these resources were transmitted and entrusted for administration, are among the illicit acts of a criminal nature of increased relevance in the legal, social, economic and security environment of the Republic of Moldova, in the context of the accession process of the Republic of Moldova to the European Union, and the faulty use of the means granted to the state or residents directly by external creditors, directly affects citizens and harms the entire European project from which the funds result.*

***Cuvinte-cheie:** fonduri externe, infracțiuni, cauzele delapidării, corupție, interese financiare, securitate națională, autorități responsabile, organe competente, sancționare.*

În prezentul demers științific, se propune efectuarea unei analize a principalelor cauze care generează condiții prielnice pentru comportamente ilicite de natură penală, din partea beneficiarilor de asistență externă sub forma fondurilor (mijloace financiare sau bunuri) în vederea realizării proiectelor de menire socială, economice, securitate sau pentru alte domenii de importanță publică.

Gravitatea situației în materia operării ilicite cu fondurile externe, este exprimată printr-un soi de opacitate din partea autorităților publice naționale, cu competențe în materia constatării, prevenirii și combaterii fenomenului iar lipsa practicii judiciare la nivelul procuraturilor sau a instanțelor de judecată, indică asupra faptului că pericolul social care afectează acest tip de relații, nu este abordat corespunzător, prin cercetare și sancționare penală, în ansamblu, fenomenul rămâne a fi nedetectat iar proporțiile consecințelor prejudiciabile produse urmare a săvârșirii acestor categorii de infracțiuni nu sunt cunoscute, însă în mod cert aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene, afectează relațiile sociale economice naționale, toate în ansamblu compromis proiectele de asistență externe de care beneficiază statul dar și privații în mod direct.

În doctrina penală, s-a menționat că, infracțiunea de delapidare [1, p.117], datorită trăsăturilor sale, prezintă, în cadrul primului grup al infracțiunilor de serviciu, cel mai ridicat grad de pericol social generic.

Infracțiunile de obținere frauduloasă și delapidarea fondurilor externe au fost introduse în Codul penal ca fapte distincte în anul 2016, prevăzute la articolele 332¹ și 332² din Capitolul XV infracțiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică.

La o distanță de timp care înregistrează 9 ani, se constată o neaplicare inexplicabilă a acestor prevederi penale în materia combaterii fraudării fondurilor externe, de către autoritățile publice cu competențe materiale la subiect. Deși reglementările procesuale penale aferent stabilirii competențelor la examinarea acestor categorii de infracțiuni au fost volatile din cauza intervențiilor legislative constante, totuși s-a conturat o competență materială consacrată pentru organele de urmărire penală din cadrul Procuraturii Anticorupție și Centrului Național Anticorupție la examinarea acestor categorii de fapte, inclusiv Legea [2, p.1] de modificare a unor acte normative în acest sens, prin care au fost delimitate competențele între aceste două autorități, în funcție de categoria subiectului special al infracțiunii dar și a pragului valoric al urmăririi prejudiciabile al infracțiunilor ce se referă la fondurile externe.

Potrivit ultimului Raport anual întocmit de către Cancelaria de Stat, privind asistența externă oferită Republicii Moldova în anul 2023 [3, p.7-8], din datele prezentate de partenerii externi de dezvoltare, volumul asistenței externe debursate Republicii Moldova doar în perioada anului 2023 a totalizat 1 768,3 mil. EUR. În 2023, partenerii externi de dezvoltare au debursat resurse financiare pentru: a) sectorul public: proiecte investiționale (grant/împrumut) – 424,8 mil. EUR, suport bugetar (grant/împrumut) – 745,3 mil. EUR, asistență

tehnică – 477,5 mil. EUR; b) sectorul privat: împrumuturi – 54,2 mil. EUR, granturi – 5,3 mil. EUR, asistență tehnică – 24,0 mil. EUR; 3) sectorul non-guvernamental: granturi – 38,1 mil. EUR.

Prin Hotărârea Curții de conturi nr.67/2024 a fost aprobat Raportul de audit al performanței asupra activității unităților de coordonare, implementare și monitorizare a proiectelor finanțate prin asistență externă și utilizării resurselor financiare alocate [4, p.38-39].

Misiunea de audit a constatat că în perioada anilor 2022-2023, au fost gestionate în mod defectuos fonduri externe în mărime de 2.63 miliarde euro, dintre care pentru proiecte investiționale 792,9 milioane euro, 1,22 miliarde euro sub formă de suport bugetare și 617,7 milioane euro pentru asistență tehnică.

Din studiul rapoartelor de activitate ale Procuraturii Anticorupție pentru anii 2020-2024, se constată că instituția cu competențe materiale la examinarea infracțiunilor de obținere frauduloasă și delapidarea mijloacelor provenite din fondurile externe, nu a avut în gestiune nici o cauză penală, obiectul de cercetare al căreia, s-ar referi la fapte de operare în mod ilicit cu fondurile externe. O situație similară de lipsă a practicii judiciare în materia combaterii fenomenului de obținere frauduloasă și delapidare a fondurilor externe, se înregistrează și în rapoartele de activitate prezentate de către Centrul Național Anticorupție, fiind la fel o entitate publică cu competențe de examinare a acestor categorii de fapte prejudiciabile.

Având datele recente privind cuantumul asistenței externe pentru Republica Moldova, constatările misiunii de audit privitor la gestionarea frauduloasă a mijloacelor provenite din surse externe și lipsa activității de practică judiciară privitor la constatarea, cercetarea și sancționarea faptelor de obținere frauduloasă și delapidare a mijloacelor provenite din fondurile externe, se conturează o conjunctură de cauze favorabile pentru operarea în mod fraudulos cu fondurile externe, infracțiuni care rămân a fi nedetectate de către organele de control, necercetate de către organele de urmărire penală și nesancționate corespunzător de instanțele judecătorești, perpetuându-se în continuare acest pericol social care afectează buna realizare a activității în sfera publică.

Prin cunoașterea cauzelor și condițiilor care determină sau favorizează săvârșirea infracțiunilor supuse analizei, ne dă posibilitatea să înțelegem mai precis și mai clar rolul pe care îl poate avea mijloacele de drept penal în lupta împotriva acestor infracțiuni din sfera publică și în ocrotirea relațiilor de serviciu [5, p.6].

Pornind de la principalele constatări făcute de misiunea de audit din cadrul Curții de Conturi, una din cauzele care favorizează gestionarea frauduloasă

a fondurilor externe, se referă la legislația incoerentă, reținându-se că cadrul normativ este fragmentat și contradictoriu, ceea ce îngreunează atribuirea clară a responsabilităților între autoritățile implicate în procesul de monitorizare dar și aplicarea defectuoasă a legislației în materie existentă la zi.

Trebuie să menționăm aici și unele condiții care deseori contribuie la săvârșirea acestor infracțiuni, făcând posibilă săvârșirea lor. Printre aceste condiții menționăm, lipsa de vigilență a organelor de drept, superficialitatea sau ușurința în alegerea și desemnarea beneficiarilor de fonduri externe, nesocotirea obligației de fidelitate față de aceste mijloace, în special a celor care administrează sau gestionează aceste surse externe.

Principalul act normativ la nivel European în materia protecției relațiilor sociale ce se referă la fonduri, îl constituie reglementările juridice din Directiva (UE) 2017/1371 („Directiva PIF”) a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal. [6, p.1-13].

La 27 octombrie 2023, prin Hotărârea nr.829/2023, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Planul național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027 [7, p.178]. Documentul strategic de aliniere a legislației naționale penale la acquis-ul Uniunii Europene este structurat în conformitate cu cele 33 de capitole și conține 7 compartimente, care includ măsurile de implementare ale acțiunilor prevăzute, instituțiile responsabile, termenii de realizare și sursele de acoperire a cheltuielilor planificate.

În corespundere cu prevederile Capitolului 32- Controlul financiar, prin punctul 18 din Plan, statul s-a angajat în realizarea acțiunii și atingerea indicatorului de performanță, aferent elaborării și adoptării Legii pentru transpunerea Directivei (UE) 2017/1371 („Directiva PIF”) a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017.

La nivel național, prin analiza comparativă a dispozițiilor de incriminare prevăzute de legiuitor în articolele 332¹ și 332² din Codul penal, infracțiuni care se referă la faptele de obținere frauduloasă și delapidare a mijloacelor din fondurile externe și raportate la dispozițiile cu caracter penal din Directiva (UE) 2017/1371, în mare parte prevederile acestui act normativ internațional sunt deja transpuse în legislația internă penală, dacă ne referim la noțiuni, modalități de săvârșire, sancțiuni, termene de prescriere etc.

Constatări similare au fost făcute și în lucrarea domnilor S. Brînza și V. Stati „Protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene prin mijloace de drept penal: evaluarea cadrului normativ național” [8, p.30], prin care au

opinat că aproape 82% dintre dispozițiile cu caracter penal din Directiva (UE) 2017/1371 sunt compatibile cu prevederile corespunzătoare din legea penală a Republicii Moldova. Totuși, nu a fost transpus art.3 lit. d) din Directiva (UE) 2017/1371, în partea ce se referă la veniturile obținute din propriile resurse de TVA, pentru care se impune o reglementare în acest sens în legea penală națională.

Cu toate acestea, observăm că, în practica judiciară, de cele mai multe ori, prejudiciul cauzat prin acțiunea de delapidare nu este atât de bine conturat, mai ales atunci când discutăm despre infracțiunea de delapidare a fondurilor publice.

În primul rând, există la o confuzie la nivelul organelor de urmărire penală, în a delimita varianta tip de infracțiune specificată la alin.(1) art.332¹ din Codul penal care constă în folosirea ori prezentarea de documente, înscrisuri sau date false, inexacte ori incomplete pentru primirea aprobărilor sau garanțiilor necesare acordării finanțărilor obținute sau garantate din fonduri externe, de varianta tip prevăzută la alin.(1) art.361 din Codul penal, manifestată prin deținerea sau folosirea documentelor oficiale false, inclusiv a documentelor electronice false, care acordă drepturi sau eliberează de obligații.

Pentru a soluționa concurența între normele citate, se impune identificarea corectă a scopului urmărit de făptuitor, îndreptat nemijlocit spre a pune în pericol a relațiile sociale cu privire la mijloacelor din fondurile externe. Respectiv, varianta tip de infracțiune de la alin.(1) art. 332¹ din Codul penal identificându-se a fi una specială cu cea prevăzută la alin.(1) art.361 din Codul penal și astfel urmează a fi aplicată regula de la art.116 alin.(2) din Codul penal, pentru a soluționa corect această situație de concurență normativă.

O altă chestiune de calificare eronată în practica judiciară, se constată la confundarea obiectului material al infracțiunii prevăzute la art.191 din Codul penal cu obiectul material al infracțiunii prevăzute la art. 332² din Codul penal. Deși caracteristicile acestora sunt comune, art.191 din Codul penal este o normă generală în raport cu art. 332² din Codul penal.

Un exemplu de practică judiciară nereușită, servește cauza nr. 2020970197, expediată în instanța de judecată cu rechizitoriu, privind acuzarea de săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 191 alin.(4) din Codul penal. Potrivit învinuirii formulate în rechizitoriu T.I. și V.B. sunt acuzați ca ar fi delapidat mijloacele financiare în sumă de 57671,93 Euro, provenite din surse externe în cadrul unui proiect transfrontalier.

Considerăm că lipsa practicii judiciare în materia obținerii frauduloase și delapidării mijloacelor din fondurilor externe, are o legătură intrinsecă directă

cu modul în care organul de urmărire penală califică faptele de natură să afecteze interesele creditorilor externi și bineînțeles, că aceste acțiuni se încadrează perfect în cauzele și condițiile ce favorizează activitatea de operare în mod fraudulos cu fondurile externe, când aceste relații sociale nu sunt protejate corespunzător prin mecanisme de drept penal prevăzute în acest sens.

Niciun sector sau domeniu de activitate public nu este protejat de riscurile de corupție, dar domeniile comune cu risc ridicat merită o atenție deosebită – de obicei cele care implică gestionarea unor fonduri semnificative sau accesul la astfel de mijloace, pentru a le da un alt traseu de utilizare, în scop patrimonial personal [9, p.1].

Fenomenul corupției în toate formele sale de manifestare, este prezent în activitatea socială care implică operațiuni cu fonduri externe semnificative. De multe ori, obținerea frauduloasă a fondurilor externe, precum și delapidarea acestor fonduri, formează concurs real sau derivă din infracțiuni de corupție distincte.

Accesarea în mod fraudulos a fondurilor externe, în multe situații este favorizată de acțiuni de corupere pasivă pretinsă și acceptată din partea celor în atribuția cărora se află soluția de alocări de mijloace dar și de a nu constata anumite ilegalități în timpul gestionării lor, precum și corupere activă, promișă și oferită de către cel care este interesat de a intra în administrarea acestor fonduri. La fel, traficul de influență, abuzul de serviciu, depășirea atribuțiilor de serviciu, neglijența și alte manifestări corupționale conexe, toate exercitate din interes personal, material sau în interesul unui terț, pentru a influența negativ procesul de operare cu fonduri, atât la faza de obținere a mijloacelor cât și în procesul utilizării lor.

Nu este suficient doar a combate prin mecanisme de drept penal faptele care se referă la obținerea frauduloasă și delapidarea fondurilor externe, sau a infracțiunilor conexe ce condiționează săvârșirea lor, în acest sens sunt necesare măsuri *ex-ante* determinante de prevenire a fenomenului, prin stabilirea exactă de norme clare privind achizițiile publice și acordarea de finanțare, pentru a reduce la minimum riscurile de corupție care afectează fondurile externe.

Sunt necesare instrumente diferite pentru a asigura efectuarea unor controale stricte, adaptate în funcție de modul în care sunt puse în aplicare programele financiare externe. Mecanismele ar trebui să se refere la sisteme de detectare timpurie și de excludere a riscurilor de fraudă.

Evaluările *ex ante* riguroase contribuie la asigurarea faptului că entitățile care implementează fonduri externe trebuie să dispună de sisteme eficace de control intern, în special pentru a preveni fraudă și corupția.

Un rol important îl au instituțiile de audit și de control, prin realizarea inspecțiilor financiare tematice privind corectitudinea utilizării fondurilor externe, a mijloacelor recreditate din împrumuturile de stat interne și/sau externe, a împrumuturilor interne și externe acordate sub garanția statului, a granturilor și donațiilor oferite de donatorii interni și externi, precum și a stabilirii creanțelor bugetare rezultate din utilizarea neregulamentară a acestor fonduri.

La nivel național au fost constituite anumite entități, pentru a realiza acest tip de control sau de audit, cum ar fi Inspectoratul Control Financiar de Stat, Oficiul de gestionare a programelor de asistență, Curtea de Conturi, Ministerul Finanțelor. Totuși, experiența modestă a organelor de constatare în domeniul supravegherii procesului de gestionare a fondurilor externe, nu a generat constatări materializate corespunzător prin acte de verificare, care ar scoate în evidență iregularități sau fapte de natură penală.

Prin Hotărârea de Guvern nr.271 din 07.05.2025, a fost instituit Sistemul național antifraudă, constituit din Rețeaua națională antifraudă, Raportorii de nereguli și/sau suspiciuni de fraudă și Unitate antifraudă, fiind aprobat în acest sens Regulamentul privind organizarea și funcționarea Sistemului Național Antifraudă.

Potrivit Notei de fundamentare [10, p.3] la proiectul de act normativ, obiectivul hotărârii este de a institui un Sistem Național Antifraudă (SNAF) care prezintă o Structură instituită din autorități și instituții, cu măsuri eficace pentru prevenirea și combaterea fraudelor, precum și eradicarea tuturor acțiunilor ilegale îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene, asigurând protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în asemenea mod în care se asigură protecția intereselor financiare naționale, cu atribuții de coordonare și eficientizare a măsurilor care sunt îndreptate spre protecția intereselor financiare împotriva fraudei.

Acțiunile întârziate ale statului, privind politicile antifraudă în materia fondurilor externe, constituie condiții favorabile pentru săvârșirea infracțiunilor de obținere frauduloasă și delapidare a mijloacelor provenite din asistență externă.

Un alt aspect care constituie o cauză directă de favorizare la săvârșirea acestor infracțiuni, se referă la lipsa unui proces efectiv de recuperare a mijloacelor infracționale obținute fraudulos sau delapidate.

Din recitalul 38 al Directivei (UE) 2024/1260 [11, p.3] a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind recuperarea și confiscarea activelor, se desprinde că: „Reutilizarea în scopuri sociale a bunurilor confiscate transmite societății un mesaj concret în general cu privire la importanța

unor valori precum justiția și legalitatea, reafirmă prevalența statului de drept în comunitățile afectate mai direct de criminalitatea organizată și consolidează reziliența acestor comunități față de infiltrarea criminalității în structura socială și economică, așa cum s-a observat în respectivele state membre care au adoptat deja astfel de măsuri de reutilizare în scopuri sociale.”

În condițiile în care nu sunt constatate, cercetate și stabilită vinovăția pentru săvârșirea faptelor de obținere frauduloasă și delapidare a mijloacelor din fondurile externe, așa cum se constată la zi, prin lipsa unei practici judiciare în materia de fonduri, nu pot fi aplicate măsurile de siguranță de confiscare specială sau extinsă prevăzute la articolele 106 și 106¹ din Codul penal, pentru a trece, forțat și gratuit, în proprietatea statului a bunurilor obținute sau însușite ilicit sau dacă valoarea bunurilor dobândite de persoana cercetată, deține mijloace ce depășesc 20 de salarii medii lunare pe economie prognozate, veniturile dobândite licit de aceasta.

Respectiv, lipsa de acțiune a autorităților statului, prin a pune în aplicare corespunzătoare a prevederilor procesual penale și penale, creează condiții favorabile pentru făptuitori de a se implica în activități ilicite de fraudare a fondurilor externe, conștientizând în prealabil că repercusiunile serioase prevăzute de lege, nu le sunt imputabile.

În concluzie, fenomenul fraudării fondurilor externe, în special prin infracțiuni de obținere frauduloasă și delapidare, rămâne un pericol semnificativ pentru buna gestionare a resurselor financiare destinate dezvoltării sociale și economice, având un impact direct asupra intereselor financiare ale Uniunii Europene și ale statelor beneficiare. Analiza efectuată subliniază gravitatea acestui fenomen, care, din cauza opacității și a lipsei unei reacții judiciare eficiente, continuă să se perpetueze. Deși există reglementări specifice în domeniu, acestea sunt insuficient implementate și nu sunt aplicate corespunzător, ceea ce permite ca aceste infracțiuni să rămână nedetectate și nesanctionate. În plus, instituțiile de control și de audit nu dispun de instrumentele necesare pentru a detecta și preveni fraudă în mod eficient.

Astfel, este esențial ca autoritățile naționale să adopte măsuri clare și ferme pentru a proteja interesele financiare externe, inclusiv prin implementarea unor politici antifraudă riguroase și prin întărirea capacității instituțiilor de a preveni și combate corupția în domeniul fondurilor externe. O atenție deosebită trebuie acordată și procesului de recuperare a mijloacelor frauduloase, pentru a întări mesajul de justiție și legalitate în rândul societății. Doar prin consolidarea legislației și a mecanismelor de control se poate reduce riscul de fraudă și se poate asigura utilizarea corectă a resurselor destinate dezvoltării țării.

• Resurse bibliografice:

1. DONGOROZ V. *Drept penal*, 1939, p.194; V. DONGOROZ, S. KAHANE, I. OANCEA, I. FODOR, S. PETROVICI, *Infracțiuni contra avutului obștesc*, Ed. Academiei Române, 1963, p.117.
2. Legea pentru modificarea unor acte normative nr.365 din 24.11.2023, în vigoare din 01.03.2024, Monitorul Oficial Nr.452-454 art.782.
3. Raportul privind asistența externă acordată Republicii Moldova în anul 2023, disponibil la adresa: <https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/raport.pdf>
4. Raportul de audit al performanței asupra activității unităților de coordonare, implementare și monitorizare a proiectelor finanțate prin asistență externă și utilizării resurselor financiare alocate, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr.67/2024, disponibil la adresa web: https://ccrm.md/ro/decision_details/1286/hotararea-nr-67-din-20-decembrie-2024-cu-privire-la-raportul-de-audit-al-performantei-asupra-activitatii-unitatilor-de-coordonare-implementare-si-monitorizare-a-proiectelor-finantate-prin-asistenta-externa-si-utilizarii-resurselor-financiare-alocate.
5. CIOCLEI V. *Manual de criminologie*, Ed. All Beck, 1998, p. 6.
6. Directiva (UE) 2017/1371 („Directiva PIF”) a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017, disponibil la adresa web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L1371&from=EN>
7. Planul național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027, disponibil la adresa web: https://www.mf.gov.md/sites/default/files/PNA_Hot%C4%83r%C3%A2rea%20Guvernului%202029.pdf
8. BRÎNZA S., STATI V. Protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene prin mijloace de drept penal: evaluarea cadrului normativ național, Chișinău, Revista științifică a Universității de Stat din Moldova, 2024, nr. 8 (178).
9. Comunicare comună către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European, privind lupta împotriva corupției, Bruxelles 3.5.2023, disponibil la adresa web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023JC0012>
10. Nota informativă la Proiectul Hotărârii de Guvern cu privire la organizarea și funcționarea Sistemului Național Antifraudă (număr unic 198/MF/2025) disponibil la adresa web: https://gov.md/sites/default/files/media/documents/sedinte-de-guvern/2025-05/nu-198-mf-2025_0.pdf
11. Directiva (UE) 2024/1260 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind recuperarea și confiscarea activelor, disponibil la adresa web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/ALL/?uri=CELEX:32024L1260>

PENTRU NOTIȚE

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

PENTRU NOTIȚE

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.