

AUTORITATEA LEGISLATIVĂ – PRIM GARDIAN AL DREPTULUI LA PROPRIETATE

LEGISLATIVE AUTHORITY- THE FIRST GUARDIAN OF THE RIGHT TO PROPERTY

DOI: 10.5281/zenodo.3996035

CZU: 342.52:347.23

Mariana OJOGA,
doctorandă,

Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

REZUMAT

În studiul de față se investighează rolul Parlamentului în realizarea dreptului la proprietate, prin analiza funcțiilor acestei autorități în raport cu dreptul în discuție, în special a funcției legislative. De rând cu funcția legislativă, în acest demers științific, se mai analizează și funcția de interpretare a legii, funcția de control, dreptul deputaților de a sesiza Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legilor; atribuții care întregesc rolul acestei instituții în garantarea realizării dreptului la proprietate.

Cuvinte-cheie: dreptul la proprietate, Parlament, funcția legislativă, funcția de interpretare, funcția de control, controlul constituționalității legilor.

SUMMARY

The present study investigates the role of the Parliament in realizing the right to property, by analyzing the functions of this authority in relation to the right in question, especially the legislative function. Along with the legislative function, in this scientific approach, the function of interpreting the law, the control function, the right of the deputies to notify the Constitutional Court for the control of the constitutionality of the laws are also analyzed; attributions that complete the role of this institution in guaranteeing the realization of the right to property.

Keywords: right to property, Parliament, legislative function, interpretation function, control function, control of constitutionality of laws.

Este adevărat că o societate democratică nu poate funcționa în afara unui sistem al dreptului de proprietate[14, pag. 48]. Pornind de la importanța acestui drept pentru fiecare individ în parte, garantarea realizării acestuia este o necesitate firească, pasată pe umerii statului, după cum a și statuat constituantul în art. 127 alin. (2) din Constituție, că statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele

solicitate de titular. În mecanismul statal de garantare a drepturilor fundamentale, un rol crucial aparține Parlamentului, care este întemeietorul sistemului de drept bazat pe proprietatea privată și care se preocupă de garantarea realizării acestuia, de rând cu alte drepturi ale omului.

În creionarea rolului legiuitorului în realizarea dreptului la proprietate, vom porni de la funcțiile acestei instituții. Cu toate că

la prima facie, pornind de la celebra teorie a separării puterilor, s-ar părea că funcțiile Parlamentului s-ar reduce doar la cea legislativă, o asemenea abordare nu poate fi acceptată[2, pag. 258]. Funcția legislativă este indiscutabil una definitorie a Parlamentului[15, pag. 121], însă, aceasta nu îi aparține în mod exclusiv, deoarece reglementarea anumitor domenii sociale este pusă pe seama executivului.

Deși, Parlamentul dispune de dreptul de suveran de a adopta legi, această funcție este circumscrisă anumitor limite. O primă limită a competenței legislative rezultă din consacrarea drepturilor omului, care implică în virtutea art. 54 alin. (1) și 142 alin. (2) din Constituție, interdicția de a adopta legi sau de a revizui Constituția în sensul în care s-ar produce diminuarea sau suprimarea drepturilor fundamentale. O altă limită se referă la respectarea regimului de separație în exercitarea puterii de stat, conform căreia nici o autoritate publică nu se poate substitui celorlalte în realizarea rolului și competențelor ce le revin. Pe acest segment, menționăm că în mod imperativ, art. 72 alin. (3) din Constituție stipulează că doar Parlamentul are dreptul să reglementeze regimul juridic al proprietății, prin stabilirea statutului juridic al participanților la circuitul civil, temeiurilor apariției dreptului de proprietate, modului de exercitare a acestuia, etc. Nerespectarea acestei reguli, poate atrage neconstituționalitatea actului normativ, după cum s-a procedat în una din spețele deferite tribunalului constituțional[8], prin care a fost invitat să verifice constituționalitatea unui Regulament, adoptat de Guvern, care reglementa regimul juridic al proprietății, prin determinarea temeiului, condițiilor și a modului de confiscare a producției. Acestea fiind spuse, este necesară o concretizare: Guvernul sau autoritățile subordonate acestuia sunt în drept să adopte acte normative care reglementează unele relații ce

țin de dreptul la proprietate, însă acestea se emit pentru punerea în aplicare a unui act legislativ și nicidecum nu se referă la regimul juridic al proprietății.

Chiar de la declararea independenței, autoritatea legislativă nu a încetat să-și demonstreze abnegația față de dreptul la proprietate. Eliberat de tarele unui regim totalitar, în care dreptul la proprietate era o iluzie, tânărul stat s-a pomenit în fața unei noi construcții constituționale, care a reclamat o schimbare de viziune a proprietății prin recunoașterea dreptului la proprietate privată și asanarea sistemului de drept la standardele europene. Eforturile suveranului de a institui dreptul la proprietate privată s-au materializat, înainte de elaborarea legii supreme, prin adoptarea Legii cu privire la proprietate nr. 459-XII din 22 ianuarie 1991 (abrogată la 30 martie 2007), care a avut un caracter revoluționar și a contribuit esențial la modificarea relațiilor de proprietate și a conștiinței juridice a cetățenilor. Tabloul sistemului de proprietate privată a fost întregit la scurt timp prin adoptarea la 04 iulie 1991 a Legii cu privire la privatizare nr. 627-XII (abrogată la 04 mai 2007), care reglementa procesul de deetanizare a proprietății de stat și la 25 decembrie 1991 a Codului funciar, care a devenit actul legislativ principal pentru desfășurarea și inițierea reformei funciare. Un loc esențial în completarea cadrului normativ al dreptului la proprietate aparține Legii privind reabilitarea victimelor represiunilor politice nr. 1225-XII din 08 decembrie 1992, prin care statul și-a asumat angajamentul de a repune în drepturile patrimoniale victimele represiunilor politice ale regimului totalitar.

Proclamarea în art. 9 al Constituției a dreptului la proprietate privată a conferit acestuia o consacrare la nivel constituțional. În condițiile în care Constituția din 1978 nu recunoștea dreptul de proprietate privată, autorii proiectului Constituției

s-au preocupat  ndeozebi de instituirea garan iilor acestui drept, care au fost înserate în art. 46, al cărui nomen iuris este „Dreptul la proprietate privată  i protecția acesteia”.

 n contextul ratificării Conven iei Europene a Drepturilor Omului, precum  i a primului Protocol prin Hotărârea nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997  i primelor hot r ri de condamnare pentru încălcarea art. 1 Protocol nr. 1 a Conven iei, legiuitorul a fost  mpus în situa ia de a sincroniza continuu cadrul normativ al dreptului la proprietate la rigorile enun ate de Curtea europeană. Exempli gratia, după adoptarea spe ei Olaru  i alții contra Moldovei[9], în care Curtea a constatat încălcarea art. 6 din Conven ie  i art. 1 Protocol nr. 1 pentru neexecutarea hot r rilor judecătore ti privind asigurarea cu locuin e din partea autorităţilor locale în virtutea legii a anumitor categorii de persoane, la 21 aprilie 2011 Parlamentul a adoptat o nouă cale de atac referitoare la neexecutarea hot r rilor judecătore ti  i durata excesivă a procedurilor  i anume Legea privind repararea de către stat a prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau a dreptului la executarea în termen rezonabil a hot r rii judecătore ti nr. 87 din 21 aprilie 2011.

 n vederea evitării unor noi condamnări ce vizează neexecutarea hot r rilor de acordare a spa iilor locative, autoritatea legislativă a avut grijă să amendeze cadrul legal ce asigura cu spa iu locativ anumite categorii de persoane.  n special, prin Legea pentru modificarea  i completarea unor acte legislative nr. 90-XVIII din 04.12.2009[11] s-au abrogat mai multe acte legislative, care asigurau cu spa ii locative unele categorii de persoane.  n această manieră, statul a dep  it problema sistemică constatată de CtEDO.

Pe acela i vector al investiga iei, atestăm că sfidarea dreptului de proprietate

prin neexecutarea hot r rii judecătore ti a fost constatată de Curtea europeană pe bandă rulantă în cauzele intentate împotriva Moldovei. Numărul  mpun tor al acestor hot r ri au  mpus guvernan ilor adoptarea unei reforme în mecanismul de executare a hot r rilor judecătore ti prin intermediul executorilor judecătore ti, care s-a soldat cu adoptarea Legii cu privire la executorii judecătore ti nr. 113 din 17 iunie 2010  i prin care s-a îmbunătăţit esen ial sistemul de executare al hot r rilor.

De i, la epoca de azi, legisla ia internă sub aspectul formei  i con inutului în fond, în materia dreptului la proprietate, corespunde grosso modo, rigorilor europene, atestăm unele caren e în ceea ce prive te calitatea legii: accesibilitatea, previzibilitatea  i claritatea, sau, uneori, lipsa în textul de lege a unor garan ii materiale sau juridice, situa ii care au fost re inute de Curtea Constituțională  i instanța europeană.

 n acest sens este reprezentativă una din spe ele [7] deferite tribunalului constitu ional, în care s-a invocat încălcarea art. 46 din Constituție  i în care Curtea Constituțională a observat că textul de lege contestat, care reglementează notificarea debitorului ipotecar cu privire la inten ia exercitării dreptului de ipotecă, modalitatea de expediere  i recep ionare a acesteia, este formulat de o manieră  mprecis   i neclară. Cu o altă ocazie[4], Curtea Constituțională a observat că dispozi iile contestate permit interpretări diferite, motiv din care persoanele în discu ie nu pot deduce, în mod rezonabil, care este baza de calcul al cheltuielilor de transport al mărfii  i, prin urmare, ac iunile care ar putea angaja răspunderea lor. Acest text este formulat de o manieră  mprecis   i neclară  i nu  ndepline te standardul calit  ii legii. Acelea i exigen e ale legii au fost verificate de judecătorul constitu ional în altă spe  [6], în care s-a concluzionat că normele supuse controlului constituționalității încalcă exi-

gența previzibilității, deoarece suspendarea licenței executorului judecătoresc pentru „încălcarea gravă a legislației”, până la aplicarea sancțiunii disciplinare, nu permite determinarea cu exactitate a situațiilor în care poate avea loc suspendarea activității acestuia, deoarece, legiuitorul nu specifică încălcările care urmează a fi considerate „grave” din punct de vedere juridic.

Catalogul spețelor în care tribunalul constituțional a constatat astfel deficiențe este unul mare și acesta se completează și cu statuările judecătorului european. Astfel, în speța Prigală contra Moldovei[10] ce se referă la modul de calculare a asigurărilor sociale de stat, în special dacă contribuțiile urmau a fi achitate din venitul net sau din venitul brut, Curtea a subliniat că problema principală se rezumă la faptul dacă noțiunea de „onorarii” utilizată în legea bugetului asigurărilor sociale a fost suficient de bine definită în dreptul intern. În această privință, instanța europeană a remarcat faptul că nici legea cu privire la notariat, nici legea bugetului privind asigurările sociale nu au specificat definiția exactă al termenului respectiv.

O altă funcție a Parlamentului incidență dreptului la proprietate este interpretarea legilor potrivit. 66 lit. c) din Constituție. Parlamentul a realizat această sarcină când a adoptat Legea pentru interpretarea unor prevederi ale Legii privind reabilitarea victimelor represiunilor politice nr. 296-XIII din 23 noiembrie 1994, prin care a lărgit sensul noțiunii de victimă a represiunilor politice și când a fost invitat de ARFC să dea o interpretare a art. 39 alin. (2) Cod funciar [1].

Funcția de control a Parlamentului se realizează pe mai multe direcții, însă ne vom opri la controlul parlamentar exercitat prin intermediul petițiilor, adresate de către cetățenii RM, în care se reflectă cele mai stringente probleme ale acestora. Deși, astfel de rapoarte se emit anual, conform ultimului raport pentru 2019[13], în petițiile

adresate Parlamentului se invocă un număr mare de probleme ce țin de protecția socială, repartizarea cotelor de teren echivalent și valorice, indexarea și plata integrală a depunerilor bănești, și alte chestiuni care au incidență cu dreptul la proprietate. Credem că problemele expuse în aceste petiții invită autoritatea legislativă la o atitudine pro-activă pentru depășirea acestora și constituie linii directorii în actul de guvernare.

O altă funcție a parlamentarilor este funcția de inițiativă legislativă, potrivit art. 73 din Constituție. Spre exemplu, prin Proiectul de lege pentru modificarea articolului 2 din Legea nr.121/2001 cu privire la protecția socială suplimentară a unor categorii de populație nr. 92 din 02 martie 2020[12], înregistrat de un deputat în Parlament, s-a propus modificarea cadrului normativ în vederea majorării alocației lunare participanților la acțiunile de luptă încadrați în grad de dizabilitate pentru a îmbunătăți condițiile de trai a acestor persoane. Deși majoritatea proiectelor înaintate de parlamentari au ca obiect prestațiile sociale, acestea sunt incidente dreptului la proprietate, deoarece în lumina jurisprudenței degajată de Curtea Europeană, aceste prestații sunt incluse în câmpul de aplicare a art. 1 Protocol nr. 1.

Dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legilor este o altă funcție a actorilor legislativi, potrivit art. 38 alin. (1) lit. g) Codul jurisdicției constituționale, prin care se realizează garantarea dreptului la proprietate. Potrivit datelor statistice[3], până în anul 2015, cele mai multe sesizări au fost formulate de deputați și acestea au vizat, în special, protecția proprietății. Deși, sesizările formulate de deputați în materia dreptului la proprietate sunt numeroase, vom exemplifica sesizarea formulată de un grup de deputați[5], prin care aceștia au contestat textul de lege, care stipula că „dividendele care nu au fost primite de ac-

 tionar din vina lui în decurs de 3 ani de la data apari iei dreptului de primire a lor se trec la venitul societ  ii  i nu pot fi revendicate de ac ionar  .

 n afara func iilor generale analizate mai sus, Parlamentului, în materia dreptului la proprietate,  i este delegată  i anumite competen e specifice. Cu titlu de exemplu avem în vedere prerogativa acestuia de a declara utilitatea publică pentru lucrări de interes na ional, care este prevăzută expres în art. 6 alin. (1) lit. a) Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică.

Concluzii. Ca într-un palimpsest, pe fundalul atrocit  ilor din perioada sovietică, Parlamentul Republicii Moldova în tandem cu aspira ia poporului moldav a recunoscut proprietatea privată  i i-a

asigurat  i o consacrare constitu ional . Odată cu ratificarea Conven iei în 1997  i în contextul primelor hot r ri de condamnare pe t r mul art.1 Protocol nr. 1, autoritatea legislativă s-a antrenat într-o cursă continuă de configura ie a sistemului de drept al proprietății private conform exigen elor europene. De i, cadrul normativ al proprietății în linii mari se circumscrie exigen elor europene, puncte discutabile apar la criteriile ce  in de calitatea legii. Cu toate că aceste deficiențe sunt în mare parte eliminate de judecătorul constitu ional, invităm  i în continuare ale ii poporului, să  in  cont de normele de tehnică legislativă în efectuarea actului de guvernare, pentru a evita noi condamnări de către Curtea europeană pe t r mul protec iei proprietății.

BIBLIOGRAFIE

1. Agen ia Rela ii Funciare  i Cadastru. Interpretarea art. 39 alin. (2) Cod funciar oferită de Parlament.  n: [http://www.arfc.gov.md/files/reux\(3\).pdf](http://www.arfc.gov.md/files/reux(3).pdf)
2. Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Coordonatori: Negru, B., Osmochescu, N., Smochină A.  i al ii. Chișinău: Arc, 2012, 576 p. ISBN 978-9975-61-700-0.
3. Curtea Constituțională. Raport comparativ cu privire la jurispruden a Cur ii Constitu ionale a Republicii Moldova  i a Cur ii Europene a Drepturilor Omului. Chișinău, 2017, [online]. 34 p.  n: http://constcourt.md/public/files/file/suport_ue_cc/Com_Rep_ROM.pdf
4. Curtea Constituțională. Hotărârea nr. 14 din 22 mai 2018 privind excep ia de neconstitu ionalitate a pct. 8 alineatul al treilea din Regulamentul cu privire la modul de declarare a valorii în vamă a mărfurilor introduse pe teritoriul Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 600 din 14 mai 2002 (Sesizarea nr. 38g/2018).  n: <http://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/roh14201838g2018rou3b10d.pdf>
5. Curtea Constituțională. Hotărârea nr. 17 din 19 iunie 2015 pentru controlul constituționalității prevederilor art. 49 alin. (13) din Legea nr. 1134 – XIII din 2 aprilie 1997 privind societ  ile pe ac iuni (plata dividendelor). (Sesizarea nr. 22a/2015) din 19 iunie 2015.  n: <http://constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro-h1719062015ro5279b.pdf>
6. Curtea Constituțională. Hotărârea nr. 19 din 18 decembrie 2012 privind controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 18 din Legea nr. 113 din 17 iunie 2010 privind executorii judec tore ti (Sesizarea 34a/2012).  n: http://constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro-H_19.2012.rom.pdf
7. Curtea Constituțională. Hotărârea nr. 26 din 27.09.2016 privind excep ia de neconstitu ionalitate a unor prevederi din Legea nr. 142-XVI din 26 iunie 2008 cu privire la ipotecă (notificarea debitorului ipotecar) (Sesizarea nr. 83g/2016).  n: <http://constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro-h2627092016ro94ec9.pdf>
8. Curtea Constituțională. Hotărârea nr. 12 din 17.03.97 cu privire la controlul con-

stituționalității Hotărârii Guvernului nr. 646 din 18 septembrie 1995 cu privire la aprobarea Regulamentului provizoriu privind confiscarea, utilizarea sau nimicirea producției și materiei prime alimentare ce prezintă pericol pentru sănătatea populației și mediul ambiant. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 21/9 din 03.04.1997. În: http://constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro_1997_h_12.pdf

9. Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Hotărârea în cauza Olaru și alții contra Moldovei din 28 iulie 2009 (cererile nr. 476/07, 22539/05, 179/08 și 1316/07) În: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:\[%22001-127940%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:[%22001-127940%22])

10. Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Hotărârea în cauza Prigală contra Moldovei din 13 februarie 2018 (cererea nr. 36763/06). În: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22tabview%22:\[%22document%22\],%22itemid%22:\[%22001-181112%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22tabview%22:[%22document%22],%22itemid%22:[%22001-181112%22])

11. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 90-XVIII din 04.12.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 187-188 art.584 din 18.12.2009.

12. Parlamentul Republicii Moldova. Proiect de lege nr. 92 din 02 martie 2020 pentru modificarea articolului 2 din Legea nr.121/2001 cu privire la protecția socială suplimentară a unor categorii de populație. În: <http://parlament.md/>

13. Parlamentul Republicii Moldova. Raportul Direcției petiții și audiențe privind examinarea, analiza tematică și sistematizarea rezultatelor examinării petițiilor în perioada 1 ianuarie–31 decembrie 2019. În: <http://www.parliament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Cy4e%2fm6%2byHk%3d&tabid=109&language=ro-RO>

14. Rogac, A. Justificarea proprietății în calitate de drept fundamental al omului. În: Integrare prin cercetare și inovare: materialele conferinței științifice cu participare internațională, 28-29 septembrie 2016. vol. II, Chișinău: CEP USM, 2016, pag. 48. ISBN: 78-9975-71-816-5.

15. Selejan-Guțan, B. Drept constituțional și instituții politice, vol. 2, ediția a 3-a, revăzută și adăugită. București: Hamangiu, 2016, 238 p. ISBN 978-606-27-0571-8.

Prezentat: 18 august 2020.

E-mail: marianaajoga@yahoo.com