

# ASPECTE CU REFERIRE LA EXERCITAREA DREPTULUI CONSTITUȚIONAL DE PETIȚIONARE

## ASPECTS REGARDING THE EXERCISE OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF PETITION

CZU: 342.736

**Silvia GORIUC,**  
*doctor în drept, conferențiar universitar,*  
*șef Catedră științe juridice,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Adrian CRASNOBAEV,**  
*doctor în drept, lector universitar,*  
*Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți*

### SUMMARY

*The right of petitioning has a social function, which consists in establishing a constitutional guarantee available to citizens to draw the attention of the competent public authorities to concrete situations of violation of legitimate rights and interests, without having to resort to the intervention of a courts, thus being treated in the classical French constitutional doctrine and as a constitutional guarantee for the defense of liberties.*

*The citizen who resorts to this possibility is protected by the constitutional rule against any acts of persecution, punishment and punishment for petitions addressed by law, and if the public authorities refuse to respond to requests received in the form of petitions, their addressees open the administrative litigation path.*

**Keywords:** *fundamental right, petition, petitioner, public authority, legitimate rights and interests.*

### REZUMAT

*Dreptul de petiționare are o funcție socială, care constă în stabilirea unei garanții constituționale aflate la îndemâna cetățenilor de a atrage atenția autorităților publice competente asupra unor situații concrete de încălcare a unor drepturi și interese legitime, fără a fi nevoie să se mai recurgă la intervenția unei instanțe judecătorești, fiind astfel tratat în doctrina constituțională franceză clasică și ca o garanție de ordin constituțional pentru apărarea libertăților.*

*Cetățeanul care recurge la această posibilitate este protejat de norma constituțională, împotriva oricăror acte de persecuție, sancționare și pedepsire a sa pentru petițiile adresate potrivit legii, iar dacă autoritățile publice refuză să răspundă la cererile primite sub formă de petiții, adresanții acestora au deschisă calea contenciosului administrativ.*

**Cuvinte-cheie:** *drept fundamental, petiție, petiționar, autoritate publică, drepturi și interese legitime.*

O funcție esențială a statului o constituie protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, având în dotare un sistem complex ce include atât măsuri de supraveghere și control asupra comportamentului legal al subiecților de drept pentru a depista cazurile de încălcare a dreptului, măsuri de apărare juridică, forme procesuale de protecție a dreptului, cât și abilitază diferite autorități de stat și instituții cu atribuții de garantare și apărare a drepturilor și libertăților fundamentale.

În fapt, dreptul la apărare reprezintă un aspect important al dreptului la un proces echitabil, care se află în serviciul eficienței realizării dreptului constituțional al cetățenilor de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor lor legitime, de rând cu dreptul la asistență juridică, care se afirmă ca unul dintre aspectele fundamentale ale unui proces echitabil, dar și o garanție eficientă.

Dreptul la apărare, ca valoare socială, este necesar oricărui mediu sociouman, iar recunoașterea acestui drept reprezintă un numitor comun în toate sistemele procedurale ale statelor democratice, lucru ce derivă și din faptul că statele sunt semnatare ale documentelor internaționale ce consacră în mod expres acest drept.

Persoana poate să-și apere drepturile sale atât pe cale judiciară, cât și pe cale extrajudiciară, iar drepturile și libertățile sale fundamentale sunt garantate atât prin acte naționale cât și internaționale. Deoarece dreptul de petiționare oferă posibilitatea persoanelor să se adreseze instituțiilor de stat în vederea asigurării oricărui alt drept al acestora, acesta reprezintă un drept de a se apăra pe cale extrajudiciară, precum și o modalitate de rezolvare a unor probleme personale sau colective.

Dreptul de petiționare este un drept fundamental, ce conferă cetățenilor posibilitatea de a se adresa organelor de stat, uni-

puneri, sesizări, reclamații și cereri privind interesele personale sau obștești și obligația acestor organisme de a primi, examina și rezolva petițiile, precum și de a comunica petiționarilor soluțiile adoptate [1, p. 306].

Respectiv, dreptul de petiționare este un drept ce-și găsește reflecția în libertatea de exprimare, libertatea de opinie și libertatea de gândire, aceasta presupunând existența unui pluralism de idei, crearea ideilor și comunicarea acestora.

Prin urmare, petiția reprezintă atât una din formele de a-și realiza libertatea de exprimare, libertatea de opinie și libertatea de gândire, dar și o modalitate prin care cetățenii sau organizațiile legal constituite își valorifică dreptul de a sesiza ori de a cere unei autorități publice o explicație sau o solicitare, în numele unui interes general sau particular.

În principiu, o petiție se adresează de către cel interesat, indiferent dacă drepturile și interesele sale legitime au fost vătămăte sau neglijate în cadrul unor raporturi sociale determinate, acelei autorități de stat care deține puterea și care are, potrivit acestei puteri, competența să analizeze petiția și să o soluționeze, într-un anumit termen, potrivit dispozițiilor legale în vigoare.

Constituționalizarea dreptului de petiționare a urmărit, cel puțin, două scopuri principale:

- în primul rând, se garantează dreptul cetățenilor de a-și exprima liber opiniile personale, sugestiile, cererile, nemulțumirile, chiar și plângerile referitoare la activitatea diferitelor autorități publice sau a unor funcționari ori demnitari ai statului;

- în al doilea rând, cetățeanul care recurge la această posibilitate, este protejat de norma constituțională, împotriva oricăror acte de persecuție, sancționare și pedepsire a sa pentru petițiile adresate potrivit legii. Mai mult chiar, dacă autoritățile publice refuză să răspundă la cererile primite sub formă de petiții, adresanții acestora au deschisă calea contenciosului administrativ,

reglementat de art. 53 din Constituție și art. 4 al Legii nr. 190 din 19.07.1994 cu privire la petiționare.

Dreptul de petiționare reprezintă o garanție generală pentru celelalte drepturi și libertăți, care prin esența lor reprezintă și o modalitate eficientă de rezolvare a unor probleme personale sau care privesc o colectivitate [2, p. 104; 4, p. 58]. Prin urmare, scopul principal al petiției individuale este de a apăra interesul personal al individului care a adresat petiția organelor statului competente de rezolvare a problemei respective, iar cel al petiției colective este satisfacerea interesului public asigurat de interesul social comun, adică realizarea căruia este decisivă pentru asigurarea garanției de existență și dezvoltare.

Reieșind din conținutul art. 52 al Constituției Republicii Moldova, dreptul de petiționare se caracterizează prin următoarele:

- cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor;
- organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă;
- exercitarea dreptului de petiționare este scutită de taxă;
- autoritățile publice au obligația să răspundă la petiții în termenele și în condițiile stabilite potrivit legii.

În virtutea celor expuse „supra”, ar fi de reiterat faptul că dreptul de petiționare are o funcție socială, care constă în stabilirea unei garanții constituționale aflate la îndemâna cetățenilor de a atrage atenția autorităților publice competente asupra unor situații concrete de încălcare a unor drepturi și interese legitime, fără a fi nevoie să se mai recurgă la intervenția unei instanțe judecătorești, fiind astfel tratat în doctrina constituțională franceză clasică și ca o garanție de ordin constituțional pentru apărarea libertăților.

În opinia prof. Andrei Smochină, dreptul constituțional de petiționare poate fi examinat sub două aspecte principale: obiectiv și subiectiv. În sensul obiectiv, dreptul de petiționare este o instituție a dreptului constituțional, ce reprezintă în sine totalitatea normelor de drept, ce asigură realizarea dreptului constituțional al fiecăruia cu înaintarea petițiilor către organele statului de drept într-o participare la treburile statului și revendicarea unor drepturi încălcate.

Indiferent de faptul că procedura de realizare a dreptului constituțional de petiționare este reglementată de multiple acte normative ce aparțin diferitelor ramuri de drept, de exemplu, prin înaintarea reclamațiilor în instanțele de judecată, li se aplică normele codului de procedură civilă și normele contenciosului administrativ, rolul de bază în mecanismul realizării dreptului constituțional îi aparține totuși normelor de drept constituțional [6, p. 51].

În sensul subiectiv, dreptul constituțional de petiționare presupune o totalitate de abilități, competențe speciale care formează conținutul lui, precum și generarea unor drepturi în procesul examinării petiției de către instituția petiționată:

- a) să expună personal argumente organului sau persoanei oficiale care examinează petiția;
- b) să beneficieze de serviciile avocatului;
- c) să prezinte organului sau persoanei oficiale care efectuează examinarea materialelor suplimentare ori să solicite organului sau persoanei oficiale de a cere aceste materiale;
- d) să ia cunoștință de materialele examinării dacă aceasta nu aduce atingere intereselor, drepturilor și libertăților altor persoane;
- e) să primească răspuns în scris, oral sau în formă electronică despre rezultatele examinării și/sau înștiințarea despre remiterea petiției organului sau persoanei oficiale, de competența căreia ține soluționarea chestiunilor abordate;

f) să ceară repararea pagubei în modul stabilit de legislație;

g) să solicite în scris sau în formă electronică sistarea examinării petiției;

h) alte drepturi prevăzute de legislația în vigoare.

De regulă, dreptul de petiționare se exercită în speranța obținerii unui răspuns favorabil, care fie întârzie să apară, fie nu apare niciodată, fie apare invers decât s-a solicitat. Există însă și situații în care dreptul de petiționare, odată exercitat, se întoarce împotriva celui care îl exercită, atunci când acest drept se exercită în fața autorităților publice cu activitate administrativ-jurisdicțională, sesizată să ia măsuri din oficiu cu privire la o problemă de interes general. Dornică să evite autosesizarea, dar nu și să ignore în totalitate problema, autoritatea publică alege să confere problemei un nepretins caracter personal, pe care îl atribuie din oficiu petiționarului, împotriva intenției, scopului și voinței acestuia. Într-o asemenea situație, în aparentă dispută se regăsesc dreptul de petiționare, gratuitatea sa garantată constituțional și libera sa exercitare în fața autorităților publice, pe de o parte, și dreptul la apărare, cu sarcinile sale financiare aferente, pe de altă parte.

Astfel, cum rezultă din reglementarea constituțională, accesul la justiție, care presupune o cerere adresată instanței, nu este identic cu dreptul de petiționare, fiecare dintre aceste drepturi având determinări specifice și exclusive. De regulă, cererea în justiție se rezolvă în cadrul unei proceduri jurisdicționale, iar petiția, de regulă, în cadrul unei proceduri administrative, având o anumită specificitate de natură necontencioasă.

Împărtășim opinia prof. Tudor Drăganu, care afirmă că între aceste două drepturi există unele deosebiri, care le atribuie o individualitate proprie, și anume:

- spre deosebire de dreptul de petiționare, al cărui obiect poate fi atât valorificarea

unor drepturi și interese personale, cât și a unor interese obștești, liberul acces la justiție este chemat să protejeze numai drepturi subiective și, în cazurile prevăzute de lege, interese personale;

- pe calea dreptului de petiționare pot fi valorificate chiar interese personale sau obștești eventuale, iar în cazul liberului acces la justiție acesta poate fi invocat, în principiu, doar în vederea apărării unor drepturi subiective sau, atunci când este cazul, a unor interese individuale născute și actuale;

- dreptul de petiționare este aplicabil în raporturile persoanelor cu toate organele statului, începând cu parlamentul și mergând până la autoritățile administrației publice locale, pe când liberul acces la justiție vizează raporturile lor cu o singură categorie de organe: instanțele judecătorești;

- liberul acces la justiție nu poate fi valorificat în fața instanțelor judecătorești decât de persoanele fizice sau juridice, care au capacitatea procesuală de folosință și capacitatea procesuală de exercițiu (capacitatea de a sta în judecată), pe când dreptul de petiționare poate fi exercitat chiar și de cei care sunt lipsiți de capacitatea procesuală de folosință și de exercițiu, cum ar fi, de exemplu, cazul minorilor, care nu pot sta în proces decât cu asistența părinților sau, în lipsa acestora, a tutorelui;

- exercitarea dreptului de petiționare dă naștere în sarcina organului sesizat numai la obligația de a răspunde în termenul prevăzut de lege, în timp ce liberul acces la justiție obligă instanțele judecătorești să examineze în fond litigiul și să pronunțe o hotărâre care, după epuizarea căilor de atac sau dacă acestea nu sunt exercitate în termen, se bucură de autoritatea lucrului judecat;

- dreptul de petiționare nu presupune în mod necesar existența unui litigiu juridic, adică a unei situații în care o parte susține în contradictoriu cu alta că un drept subiectiv a fost încălcat sau ordinea de drept a fost violată, iar liberul acces la justiție se exercită

tocmai în vederea soluționării unei asemenea situații;

- exercitarea dreptului de petiționare este întotdeauna gratuită, în timp ce, în cazul liberului acces la justiție, o asemenea dispoziție lipsește, fiind cunoscute și admise anumite limitări ale acestuia [3, p.18-20].

Deosebirea substanțială dintre dreptul de petiționare și liberul acces la justiție se concretizează în faptul că, pe baza liberului acces la justiție, partea interesată se adresează în vederea recunoașterii dreptului său, a anulării actului administrativ ilegal sau a acordării de despăgubiri unui organ imparțial, altul decât cel care a emis actul, în timp ce atunci când acționează în temeiul dreptului de petiționare, ea sesizează însuși organul autor al actului sau autoritatea superioară acestuia, ambele interesate, direct sau indirect, ca decizia administrativă să rămână în picioare.

Ca orice drept, fundamental inclusiv, dreptul de petiționare poate fi restricționat în condițiile art. 54 din Constituție, însă restrângerea trebuie să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și să nu afecteze însăși substanța dreptului fundamental garantat, respectiv:

- în condițiile limitative prevăzute de lege;

- atunci când restrângerea este necesară într-o societate democratică;

- numai dacă restrângerea este necesară 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;

- cu respectarea criteriului proporționalității, respectiv fără a atinge existența dreptului sau a libertății.

La examinarea propriu-zisă a petițiilor, executorul urmează să stabilească dacă cele

invocate de petiționar sunt de competența organului pe care îl reprezintă sau țin de competența mai multor organe. În cazul în care este de competența organului pe care îl reprezintă și a subdiviziunii structurale din care face parte, executorul urmează să analizeze motivele de fapt și de drept care au stat la baza acesteia, să determine temeiul juridic în baza căruia s-a adresat solicitantul și să stabilească posibilitatea de examinare, să acumuleze informații ce vizează chestiunile invocate de petiționar. Dacă însă petiția este una ce vizează mai multe subiecte, care țin de competența mai multor organe, iar problemele expuse nu se intercalează, petiția poate fi examinată de toate organele separat. Astfel, originalul petiției se expediază acestui organ în termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării petiției, fapt despre care este informat petiționarul.

În conformitate cu art. 8, alin. (1) al Legii nr. 190 din 19.07.1994 cu privire la petiționare *„petițiile se examinează de către organele corespunzătoare în termen de 30 de zile, iar cele care nu necesită o studiere și examinare suplimentară – fără întârziere sau în termen de 15 zile de la data înregistrării”*. Prin norma legală citată, legiuitorul a instituit două termene generale, fără însă a determina care sunt petițiile care nu necesită o studiere și examinare suplimentară. Astfel, în prezența respectivei lacune, în practică, în marea majoritate a cazurilor, petițiile sunt examinate în termen maxim de 30 de zile lucrătoare. În situațiile în care petițiile conțin o problemă mai complexă, care necesită o examinare suplimentară, sau care urmează a fi efectuată de către un alt organ, termenul de examinare poate fi prelungit cu cel mult 30 de zile lucrătoare.

Termenul de prelungire poate fi aplicat și în situațiile în care petiționarii cu reacredință expediază aceluiași organ sau aceiași persoane oficiale concomitent și/sau consecutiv mai multe petiții sesizând aceeași problemă. Din considerentul că

petiționarii nu întotdeauna au cultura juridică necesară, adesea aceștia adresează petițiile organelor, în conformitate cu convingerile lor, care, consideră ei, că le-ar soluționa petiția, ori depun mai multe cereri consecutiv, fiind în așteptarea răspunsului la fiecare din ele. În acest sens, legiuitorul a statuat la art. 9, alin. (11) faptul că în cazul în care petiționarul adresează aceluiși organ sau aceleiași persoane oficiale concomitent și/sau consecutiv mai multe petiții sesizând aceeași problemă, acestea se vor comasa și se vor examina, cu respectarea termenelor prevăzute, iar petiționarul urmează să primească un singur răspuns, care trebuie să facă referire la toate petițiile primite și să conțină răspuns la solicitările petiționarului.

Despre prelungirea termenului de examinare a petiției urmează a fi informat petiționarul, în scopul evitării înaintării unei acțiuni în ordinea contenciosului administrativ, deoarece în conformitate cu prevederile art. 16, alin. (1) al Legii nr. 190 din 19.07.1994 cu privire la petiționare „petițio-

*narii, care consideră că drepturile lor sunt lezate și nu sunt de acord cu deciziile organului sau persoanei oficiale care au examinat petiția, au dreptul de a se adresa în instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data comunicării deciziei, dacă, conform legii, se adresează direct în instanță, sau de la data primirii răspunsului la cererea prealabilă, sau, în caz dacă în intervalul menționat nu au primit răspuns - din ziua când trebuiau să-l primească”.*

În ordinea celor analizate, ținem să remarcăm faptul că prin intermediul petițiilor, autoritățile publice, statul comunică cu cetățenii, în rezultatul căreia pot afla despre abuzurile propriilor angajați, pot face anumite concluzii referitor la politicile pe care trebuie să le adopte în viitor sau felul în care urmează să fie modificată legislația, fiind perceput ca un mijloc sigur de control, deoarece un control real și efectiv nu poate veni de sus, ci de jos, din masa însăși a administrațiilor, cărora interesul propriu le stimulează vigilența.

## BIBLIOGRAFIE

1. Cârnaț T. Drept constituțional. Chișinău: Print-Caro SRL, 2010, 513 p.
2. Constituția României, revizuită. Comentarii și explicații. București: All Beck, 2004, 363 p.
3. Drăganu T. Liberul acces la justiție. București: Lumina Lex, 2003, 263 p.
4. Foca M. Drept constituțional. Drepturi și libertăți fundamentale. Constanța: Europa-Lis, 2005, 192 p.
5. Legea nr. 190 din 19.07.1994 cu privire la petiționare. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 6-8 din 24.01.2003.
6. Smochină A. Noțiunea și elementele structurale ale dreptului de petiționare. În: Studii Juridice Universitare, nr. 3-4 din 2015, p. 45-51.

**Prezentat:** 24 septembrie 2018.

**E-mail:** teodorina@rambler.ru