

Controlul constituționalității legilor „a priori” versus „a posteriori”

Tatiana DABIJA,
*doctorandă, Institutul de Cercetări Juridice
și Politice al Academiei de Științe a Moldovei*

Recenzent:
Andrei GUȘTIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar

SUMMARY

In this article we conduct a research into a highly controversial subject. We mean the constitutional control of laws in its 2 basic forms: the previous control and the posterior control. We conclude that previous control is an abstract one and enjoys certain advantages: - Removes the constitutional conflict until the entry into force of the law; - Reduce the period of notice and consideration; - Is a formula that puts in a certain relationship parliamentary sovereignty and judicial review and absolutely does not violate the prestige of the legislature; - Contribute to the legislative stability and removes negative consequences that may result from posterior control in cases where laws have been declared unconstitutional.

By posterior control of the constitutionality we distinguish the constitutionality of laws and other normative acts after their entry into force. Posterior control exists in the states where the constitutionality of laws is exercised by the courts of common law and in the states in which control is exercised by the constitutional courts (tribunals).

Istoria dreptului românesc a cunoscut încă din secolul XVIII încercări de a democratiza puterea de stat, de a-i imprima unele calități noi, menite să asigure o mai bună funcționare a acesteia, încercări de a pune procesul de legiferare într-un cadru mai modern. Domnitorului reformator Constantin Mavrocordat îi aparține unul dintre primele eforturi de a separa puterea judiciară de cea executivă. La nivel local, Mavrocordat a dispus instituirea în județe a câte 1-2 judecători, salariați de stat, care urmau să judece singuri sau împreună cu ispravnicul de județ. În perioada războiului ruso-turc (1768-1774), la cererea boierilor, s-a operat separarea puterii judiciare de cea executivă și la nivel central, sepa-

rându-se Divanul în două departamente executive și două departamente judiciare. De la sfârșitul sec. XVIII au fost formulate de boieri numeroase proiecte de reorganizare a instituțiilor puterii, a raporturilor dintre Principatele Românești și Imperiul Otoman și aceste proiecte s-au înaintat imperiilor, ce aveau interese în Principate: Rusia, Turcia, Austria. [15, p. 24] Sub influența ideilor liberale, autorii proiectelor cereau limitarea puterii domnești, formarea unui organ reprezentativ, instaurarea unui mecanism legislativ eficient. Dintre toate aceste proiecte se distinge în mod deosebit proiectul boierilor moldoveni din 1822, cunoscut în literatură cu denumirea de „constituția cărvunarilor”.

O preocupare mai evidentă de calitatea legilor  i de concordan a lor cu actul fundamental era prezentă în Conven ia de la Paris din 7-19 august 1858, care a  inut locul Constitu iei la  nceputurile României moderne. Conven ia prevedea  nfiin area Comisiei centrale de la Foc ani, care pe l ng  alte atribu ii avea  i sarcina de a veghea la respectarea  i aplicarea Conven iei. Conven ia prevedea că legile nu vor fi sanc ionate de domnitor dec t după ce va fi luat avizul Comisiei centrale, în care să se indice că normele legilor nu dep esc dispozi iile Conven iei. Astfel, se instituie un adevărat organ de control prealabil de constituționalitate. Odată cu realizarea uniunii reale a Principatelor Rom ne ti (1862), Comisia de la Foc ani a fost dizolvată, dar înainte de dizolvare a prezentat un proiect de lege cu privire la  nfiin area unui consiliu de stat, care trebuia să cercezeze proiectele de lege trimise de Domnitor sau adunare pentru a le pune de acord cu Constitu ia (adică Conven ia). [6, p. 273]

Statutul dezvoltător al Conven iei de la Paris din 1864 a pus în sarcina Consiliului de Stat pregătirea de legi prezentate de Domnitor Parlamentului. După abdicarea lui Alexandru Ioan Cuza, Consiliul de Stat a fost desfiin at. Constitu ia din 1866 a fost o constitu ie liberal , av nd ca model constitu ia belgiană din 1831. Ea se prezenta ca un pact între Domnitor  i Na iune ( n persoana Reprezentan ei Na ionale). Constitu ia din 1866 nu prevedea  nfiin area unui organ special de tipul Consiliului de Stat. Conform Legii din 9 iulie 1866 despre  mp r tirea atribu iilor Consiliului de Stat, se prevedea că atribu iile de pregătire a proiectelor de lege revin mini trilor care se vor folosi de ni te comisii speciale, func ion nd la departamentele respective. Această solu ie reprezintă un pas înapoi fa  de Consiliul de Stat care căzuse din motive politice.

După Marea Unire din 1918, a fost necesară adoptarea unei noi Constitu ii, la care să participe reprezentanții popula iei din

 ntreaga  ar . Detest nd legiferarea „ ov itoare  i b jb itoare, prin doar pipăirea instinctivă a nevoilor actuale”, C. Partheniu pleda pentru elaborarea legilor în conformitate cu principiile, numind această elaborare „genetică”. Adică,  n ial, s-a pus problema constitu ionalit ii proiectelor de lege. [14, p. 13]

Acestor revendicări permanente le-a răspuns Constitu ia din 1923, care în art. 76 a prevăzut  nfiin area unui Consiliu Legislativ cu menirea de a ajuta în mod consultativ la elaborarea  i coordonarea legilor, eman nd fie de la puterea executivă, fie din  n ia iv  parlamentară.

Consiliul Legislativ a fost  nfiin at prin legea din 25 februarie 1925 ca o instituție ajutătoare a Parlamentului, care se încadra în procesul de legiferare prin avizele ce le da asupra proiectelor de lege înainte de a fi prezentate Parlamentului, avize în care se arăta dacă proiectul este sau nu în concordan  cu Constitu ia. De i Constitu ia din 1923 nu precizase în mod expres acest rol al Consiliului Legislativ, legea din 1925 i l-a atribuit, deoarece legiuitorul s-a condus de expunerea de motive prezentate Parlamentului  i de dezbaterile parlamentare la adoptarea Constitu iei.

Consiliul Legislativ era un organ de specialitate, ce coopera la întocmirea legilor, nefiind însă un organ legislativ. [8, p. 13]

De i în doctrină s-au exprimat temeri asupra faptului că avizul Consiliului legislativ poate crea o situa ie de conflict între guvern, parlament  i  eful statului, aceste temeri nu s-au materializat din cauza că avizul Consiliului Legislativ era numai consultativ  i nu obligatoriu. Consiliul Legislativ reprezenta, de fapt, primul obstacol în calea neconstitu ionalit ii,  ndep rt nd chiar de la început viciile de neconstituționalitate.

Controlul anterior reprezintă un control abstract  i se bucură de anumite avantaje: permite înlăturarea conflictelor constituționale p n  la intrarea legii

în vigoare; reduce termenul de sesizare și examinare; este o formulă care pune într-o anumită relație suveranitatea parlamentară cu revizuirea juridică și nu încalcă prestigiul legiuitorului; contribuie la stabilitatea legislativă și, astfel, înlătură urmările negative ce pot apărea în urma controlului posterior în cazurile în care legile sunt recunoscute neconstituționale.

Pe lângă avantajele menționate, controlul a priori se caracterizează printr-un șir de dezavantaje, acestea fiind evidențiate în literatura de specialitate:

a) curțile constituționale care deja au o practică de adoptare a hotărârilor privind constituționalitatea legilor, efectuând controlul a priori, se ciocnesc de greutate atunci când, în timpul scurt fixat pentru examinare, trebuie să se pronunțe asupra constituționalității actului normativ ce intră în vigoare. Foarte des urmările directe și indirecte nu pot fi stabilite de către Curte la această etapă de control. Practica demonstrează că legea care, în urma controlului anterior, formal nu contravine Constituției, în timpul aplicării poate fi neconstituțională;

b) termenul prevăzut pentru examinare influențează calitatea hotărârilor Curții;

c) condițiile sociale și economice care au servit ca temei la elaborarea legii, până la intrarea ei în vigoare, pot să se schimbe atunci când legea intră în vigoare, influențând, astfel, constituționalitatea legii;

d) controlul anterior, de regulă, stopează procesul de aplicare a legii și în acest caz hotărârea trebuie să fie adoptată în termen foarte scurt, în caz contrar, va influența activitatea legislatorului;

e) controlul preventiv are un evident caracter politic, deoarece se exercită înaintea textului să aibă forța de lege;

f) decizia Curții Constituționale poate fi cenzurată de către Parlament.

Specificul controlului preventiv constă în faptul că acesta se interferează cu pro-

cesul legislativ. De regulă, el este un mijloc de protecție a minorității politice prin continuarea dezbaterilor cu majoritatea parlamentară pe marginea constituționalității legii, iar efectele au un caracter specific. Trăsătura principală a controlului preventiv e caracterul său abstract, el aflându-se în afara oricărui litigiu legat de aplicarea legii. [1, p. 15]

DI N. V. Vitruc, făcând un studiu asupra constituțiilor și legislațiilor statelor în care se aplică controlul constituționalității legilor de o instituție specială și specializată, putem evidenția actele normative, controlul cărora este efectuat anterior adoptării lor, făcând următoarea divizare: proiectele de lege, indiferent de forța lor juridică (Austria, Germania, Spania, Portugalia, România, Turcia, Ungaria); proiectele anumitor categorii de legi - legile de modificare a Constituției, legile organice (Spania, Italia, România, Turcia); legile de ratificare a tratatelor internaționale (Armenia, Georgia, Portugalia, Ungaria); regulamentele camerelor Parlamentului (Armenia, Belarusi, Portugalia, România, Ungaria); în Republica Moldova, Curtea Constituțională se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției, potrivit art. 135, lit. (c) din Legea Fundamentală și art. 4, lit. (e) din legea organică, efectuând, astfel, controlul a priori. Controlul preventiv asupra inițiativelor de revizuire a Constituției se exercită la sesizarea subiecților prevăzuți de art. 25 din legea organică, pe când inițiativa de revizuire poate veni din partea subiecților prevăzuți de art. 141, alin. (1) din Constituție.

Procedura de control preventiv este inițiată până la intrarea în vigoare a actului normativ sesizat și până la aplicarea lui practică. Exercițând controlul preventiv, trebuie examinate numai acele dispoziții din lege care au fost sesizate, astfel apare posibilitatea ca dispozițiile ce nu au fost examinate pe calea controlului preventiv să fie examinate aplicând procedura controlului posterior.

 n legislația multor state, de regulă, subiec ii cu drept de a iniția controlul preventiv sunt aceea i.

 n doctrină se remarcă faptul că, potrivit textelor constituționale, legitimarea activă, adică posibilitatea legală de a sesiza Curtea Constituțională, a fost acordată principalelor autorita i ale statului, precum  i  efului statului – ca o eviden iere  i consolidare a atribu iilor de control constitu ional. Recunoa terea acestui drept, inclusiv  efului statului, este firească, av ndu-se în vedere faptul că una dintre atribu iile lui principale este tocmai aceea de a veghea la respectarea Constitu iei, sesizarea Cur ii Constituționale fiind mijlocul juridic cel mai important de punere în valoare a acestui drept.

O deosebită importan   o are momentul ini ierii controlului preventiv: p n  sau după votarea în Parlament a proiectului de lege. C nd controlul preventiv este ini iat p n  la adoptarea legii, legiuitorul are posibilitatea să examineze avizul Cur ii Constituționale, să cunoască argumentele aduse de Curte în procesul examinării  i, respectiv, să facă modificări în proiectul de lege în baza acestor argumente.  n acest caz, Curtea Constituțională nu participă ca subiect al procesului legislativ, dar noi, cercetătorii, credem că, dată fiind calitatea sa de expert, aceasta nu influen eaz  principiul separa iei puterii în stat. Curtea Constituțională emite avize în urma controlului preventiv al legii deja votate, constat nd neconstituționalitatea legii,  i legea respectivă este trimis  Parlamentului spre reexaminare, ceea ce se echivalează cu un veto suspensiv. Dacă Parlamentul adoptă legea în aceea i formulă cu o majoritate de, cel pu in, două treimi din numărul membrilor, obiec ia de neconstituționalitate este înlăturată, iar promulgarea devine obligatorie. [2, p. 15]

 n conformitate cu art. 135, alin. (1), litera (c) din Constitu ia Republicii Moldova  i art. 4, alin. (1), litera (c) din Legea cu privire

la Curtea Constituțională, Curtea Constituțională este în drept să examineze  i să se pronunțe asupra inițiativelor de revizuire a Constitu iei, efectu nd, la sesizare, un control preventiv. [9, p. 154]

Un aviz pozitiv al Cur ii Constituționale a fost emis la sesizarea Președintelui Republicii Moldova privind modificarea art. 16  i art. III, Titlul VII „Dispozi ii finale  i tranzitorii din Constitu ia Republicii Moldova” în data de 15 noiembrie 1995. La 17 martie 1997, la sesizarea unui grup de deputa i în Parlament, Curtea Constituțională a emis un aviz asupra proiectului de lege privind modificarea art. 24, alin. (3), art. 29, alin. (3)  i articolele 25, 30, 54, 55, 93, 124  i 125 din Constituție, pe care grupul de deputa i inten iona să-l prezinte Parlamentului spre examinare. Curtea a men ionat că inițiativa de revizuire a Constitu iei corespunde Legii Supreme a statului  i majoritatea modificărilor propuse de către ini iatorii revizuirii Constitu iei nu lezează drepturile  i libert  ile fundamentale ale cetățenilor sau garan iile acestora, fiind în concordan   cu prevederile art. 41, alin. (2) din Constituție. Totodată, Curtea a eviden iat  i modificările propuse ce contraveneau prevederilor art. 142, alin. (2) din Constituție.

Din cele relatate mai sus, este clar, că, înainte de sesizarea Parlamentului, autorul revizuirii e obligat să depună proiectul de lege sau propunerea legislativă la Curtea Constituțională, iar controlul intervine înainte oricărei proceduri în fa a Parlamentului asupra unui proiect de lege sau asupra unei propuneri legislative de revizuire.  n literatura de specialitate este des  nt lnit  opinia, cu care întru totul suntem de acord, că, în cazul ini iativei de revizuire a Constitu iei, Curtea Constituțională nu o poate verifica sub aspectul conformita ii con inutului ei cu Legea Fundamentală, în felul acesta, Curtea Constituțională a Republicii Moldova nu poate să pronunțe o decizie de neconstituționalitate a ini iativei de revizuire a Constitu iei, dar poate

emite un aviz care va exprima opinia sa cu privire la compatibilitatea acestei inițiative cu relațiile economice, sociale și politice ale țării, cu ansamblul sistemului juridic în vigoare, cu normele general admise ale dreptului internațional, precum și cu pactele și tratatele la care Republica Moldova este parte. Curtea Constituțională a Republicii Moldova, noi, cercetătorii, considerăm că trebuie să exercite controlul de constituționalitate asupra inițiativelor de revizuire a Constituției în conformitate cu textele din Constituție care privesc revizuirea acesteia, Curții revenindu-i misiunea de a se pronunța dacă ele sunt făcute cu respectarea dispozițiilor art. 141 și art. 142 din Legea Supremă. Curtea Constituțională, exercitând controlul constituționalității proiectului de lege sau a propunerii legislative de revizuire a Constituției, va verifica dacă inițiativa de revizuire provine de la subiectele expres și limitativ indicate în Constituție, iar în cazul inițiativei din partea cetățenilor - dacă reprezentativitatea s-a asigurat atât în privința numărului minim de cetățeni din cadrul electoratului, cât și în privința unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi. Curtea va avea să se pronunțe la fel dacă au fost sau nu respectate limitele revizuirii în raport cu circumstanțele în care se solicită revizuirea. Curtea va avea să se pronunțe și dacă inițiativa de revizuire nu întrece limitele fixate prin Constituție în ceea ce privește obiectul revizuirii. [3, p. 58]

O problemă importantă este: termenele de transmitere spre examinarea preventivă a proiectelor de lege și a legilor până la promulgare, la fel și a termenelor de examinare. Reieșind din practica curților constituționale ale multor state, aceste termene sunt limitate, pentru ca procesul legislativ să nu fie tergiversat, iar Curtea să poată reacționa prompt la toate situațiile ce se creează în procesul de control al constituționalității legilor. Este evident că o asemenea modalitate de control în

termene limitate influențează negativ calitatea hotărârilor adoptate de Curtea Constituțională, ceea ce constituie unul din dezavantajele sale. Hotărârea Curții Constituționale privind neconstituționalitatea legii sau a unor dispoziții din lege, de regulă, blochează promulgarea legii. Înlăturând obiecția de neconstituționalitate a legii, Parlamentul își atribuie dreptul de a modifica Constituția, transformând, astfel, modificarea Constituției într-o procedură obișnuită, ca și adoptarea legilor ordinare, un asemenea final fiind nedorit.

Noi concluzionăm că: Parlamentul, deși este un organ reprezentativ, este și exponentul unor partide care își caută și propriile avantaje, în unele cazuri, chiar detașându-se de interesele celor pe care îi reprezintă, în acest sens, controlul de constituționalitate a actelor normative ale Parlamentului de către Curtea Constituțională stimulează perfecționarea reprezentării, îmbunătățește apărarea drepturilor particularilor împotriva unei majorități parlamentare agresive.

Controlul constituționalității legilor „a posteriori”

Prin controlul posterior al constituționalității legilor distingem controlul constituționalității legilor și a altor acte normative după intrarea lor în vigoare. Controlul posterior există în statele în care controlul constituționalității legilor este exercitat de instanțele de judecată de drept comun și în statele în care controlul este exercitat de curți (tribunale) constituționale. [15, p. 130]

Controlul de constituționalitate a legilor posterior intrării în vigoare, apare odată cu constituirea sistemului de drept românesc modern. După abdicarea forțată a lui Alexandru Ioan Cuza, Adunările legiuitoare au proclamat ca Domn al României pe prințul Carol de Hohenzolern. Proiectul de Constituție întocmit de Consiliul de Stat a fost votat la 30 iunie 1866 și sancționat de domnitorul Carol I, la 1 iulie

1866. Constitu ia din 1866 se prezintă ca o Constituție rigidă, ce poate fi revizuită doar printr-o procedură mai complexă. Suprema ia Constitu iei reie ea clar din prevederile constituționale ale art. 127 „Constitu iunea de fa   nu poate fi suspendată nici total, nici în parte”  i ale art. 129 „Din ziua punerii în vigoare a Constitu iunii de fa   sunt abrogate dispozi iunile din legi, decrete, regulamente  i alte acte contrarii cu cele a ezate de ea”. [7, p. 77]

Aplicarea în direct a Constitu iei în a II-a jum. a sec. XIX s-a făcut de către instanțele judecătorești pe spe ele despre înstrăinarea p m nturilor rurale străinilor, aceste înstrăinări fiind anulate ca afl ndu-se în contradic ie cu art. 7,  5 al Constitu iei, ce prevedea că numai românii  i cei naturali a i rom ni pot dob ndi imobile rurale în România. Doctrina s-a exprimat cu toată energia în favoarea organelor judecătorești, care erau datoare să nu aplice o lege neconstituțională, ci să o înlăture  i să aplice în direct Constitu ia.

Art. 103 al Constitu iei din 1923 dădea dreptul de a judeca constituționalitatea legilor Cur ii de Casa ie ( n sec iuni unite). Constat nd neconstituționalitatea unor norme din legi, Curtea le declara inaplicabile, dar această declara ie se mărginea numai la cazul judecat, adică nu avea efecte *erga omnes*. Astfel, Constitu ia din 1923 nu mai admitea (a a cum se stabilise deja în jurispruden  ) că orice judecător în fa   căruia se ridică chestiunea de neconstituționalitate, avea dreptul de a judeca dacă este sau nu constituțională norma din lege, ci statua o singură instan   ce putea să controleze constituționalitatea - Curtea de Casa ie  n Sec iuni-Unite. Recunoa te-re neconstitu ionalit  ii unei legi votate  i promulgate s-a considerat o problemă destul de gravă, de aceea nu s-a acceptat ca orice instan   judecătorească s-o cerceteze, s-a invocat  i motivul unit  ii de jurispruden  , deoarece nu se putea admite ca o instan   să declare neconstituțională

o lege, iar alta (de exemplu, cea de apel) să o declare constituțională. [9, p. 154]

Curtea de Casa ie  n Sec iuni-Unite putea să cerceteze constituționalitatea unei legi doar la sesizarea p r ii interesate  i nu din oficiu. Neconstitu ionalitatea putea fi invocată doar pe cale de excep ie, într-un proces în curs. Conform Legii Cur ii de Casa ie (art. 29) instan  a în fa   căreia se ridică chestiunea de neconstituționalitate, continua să judece procesul,  i numai după r m nerea hot r arii judecătorești definitive în speța dată, partea se putea adresa Cur ii de Casa ie pentru rezolvarea chestiunii de neconstituționalitate.

Apari ia Cur ilor Constituționale a declan at, fire te, dispute teoretice interesante, cu reale implica ii practice privind obiectul controlului posterior. Este de necontestat faptul că, exercit ndu- i atribu iile, Curtea Constituțională nu se cuvine să fie supra nc rat . Deci, nu toate actele juridice trebuie să fie examinate de Curte, ci doar cele cu o valoare juridică superioară. [8, p. 88]

Noi considerăm că este necesar să precizăm care anume acte juridice normative pot fi supuse controlului posterior. Potrivit practicii internaționale, controlului posterior al constituționalității legilor pot fi supuse următoarele acte juridice normative [15, p. 131]: a) legile de modificare a Constitu iei; b) legile organice; c) legile adoptate prin referendum; d) regulamentele parlamentelor, ale camerelor; f) legile de ratificare a tratatelor internaționale (după cum s-a indicat mai sus, această categorie de legi trebuie să constituie obiectul controlului preventiv); g) legile anterioare intrării în vigoare a Constitu iei; h) legile subiecților statelor federative; i) actele subordonate legii.

Toate aceste acte normative pot fi supuse unui control posterior abstract  i concret  i sunt reglementate at t de constitu ii, c t  i de legile de organizare  i func ionare a cur ilor constituționale.

Examinând art. 135 din Constituția Republicii Moldova și art. 4 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, se poate evidenția că controlului posterior al constituționalității legilor pot fi supuse următoarele acte normative: a) legile; b) hotărârile Parlamentului; c) decretele Președintelui Republicii Moldova; d) hotărârile și ordonanțele Guvernului; e) tratatele internaționale.

O problemă de mare importanță teoretică și practică, foarte des discutată în literatura de specialitate, este cea dacă toate legile pot forma obiectul controlului constituționalității. Această problemă e actuală și pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova. Noi vom încerca să contribuim la soluționarea problemei în cauză, inițiind un studiu teoretic și practic.

Legea este actul normativ cu valoare juridică superioară, cel mai important izvor al dreptului ce emană de la Parlament, organul suprem al puterii de stat, exponent al puterii suverane a poporului. Legea se distinge de celelalte acte normative atât prin poziția ei superioară în sistemul izvoarelor dreptului, fiind editată de organul suprem reprezentativ al puterii de stat conform unei anumite proceduri stabilite, cât și prin conținutul normativ al reglementărilor instituite de ea. [3, p. 58]

Din punctul de vedere al forței juridice, Constituția Republicii Moldova, prin dispozițiile art. 72, distinge trei categorii de legi: legi constituționale, legi organice și legi ordinare. [15, p. 131]

Supremația Constituției fiind dominantă statului de drept, este firesc ca și Parlamentul, la rândul său, să se subordoneze Constituției. Iar de aici rezultă o idee simplă, dar fundamentală, și anume cea în virtutea căreia crearea și organizarea controlului constituționalității legilor este rezultatul exigenței, ca și legea, ca act juridic al Parlamentului, să fie supusă unui control de legalitate, pentru că și ea trebuie să fie conformă Constituției. De aici și conse-

cința că înființarea controlului constituționalității legilor fundamentează ideea că numai legea trebuie să formeze obiectul controlului. Includerea și a altor acte juridice normative sau cu caracter individual, cu excepția actelor cu putere de lege, nu este justificată din punctul de vedere al rigorilor științifice. Rațiunile ce s-au creat în acest sens sunt în dezacord cu constituțiile multor state care extind acest control și asupra altor acte juridice, însă această extindere își are motivația sa, fiind o reacție a organului legislativ, iar ideea precum că ea, extinderea, complică mult instituția controlului constituționalității legilor este în opinia cercetătorilor greșită, deoarece nu riscă nici într-un fel ca autoritățile însărcinate cu controlul constituționalității legilor să se implice direct sau să influențeze guvernarea. [12, p. 7]

Competența Curții Constituționale privind controlul legilor anterioare intrării în vigoare a Constituției în Republica Moldova nu este nouă și nici specifică; ea a fost pusă în toate statele care au adoptat o nouă Constituție, întrucât aceasta, prin natura sa, instituie o altă ordine juridică.

După cum arată Hans Kelsen, relația dintre Constituție și legile anterioare este cea de recepționare a ordinii juridice preconstituționale de către noua ordine constituțională, în condițiile în care fundamentul acesteia din urmă nu poate fi decât textul Legii sale Fundamentale; în măsura în care nu sunt contrare noii Constituții, conținutul normelor preconstituționale nu se schimbă, dar fundamentul validității lor este altul, pentru că fundamentul validității ordinii juridice în întregul ei s-a schimbat. [11, p. 279]

Supremația Constituției implică, în mod necesar, ca toate actele subordonate, indiferent când au fost adoptate, să nu fie în contradicție cu prevederile sale. De aceea receptarea dreptului anterior, chiar dacă nu este expres prevăzută în cuprinsul Constituției, ci e tacită, realizându-se, mai ales,

pe calea interpretării, nu-i posibilă decât în măsura în care el nu vine în contradicție cu normele legii fundamentale în vigoare.

În Hotărârea Curții Constituționale, nr. 41 din 07.12.2000 despre controlul constituționalității Legii nr. 985-XIV din 18 mai 2000 și a unor prevederi din Legea nr. 984-XIV din 18 mai 2000 este expusă examinarea în ședința plenară deschisă, dosarul privind controlul constituționalității Legii nr. 985-XIV din 18 mai 2000 „Cu privire la inițiativa populară de revizuire a Constituției” și a unor prevederi din Legea nr. 984-XIV din 18 mai 2000 „Pentru completarea Titlului II din Regulamentul Parlamentului”. Temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea Președintelui Republicii Moldova. În opinia autorului, dreptul Parlamentului de a declara nulă orice inițiativă populară de revizuire a Constituției în cazul încălcării, prin proiectul de lege respectiv, a principiului unității materiei stipulat la art. 3, alin. (2) din lege, precum și termenele instituite prin aceasta lege de efectuare a expertizei juridice preliminare și de înregistrare a inițiativei populare de revizuire a Constituției, de înregistrare a grupului de inițiativă, de colectare a semnăturilor și de verificare a autenticității lor, de transmitere a proiectului de lege privind modificarea Constituției la Curtea Constituțională creează condiții inegale subiecților cu dreptul de a iniția revizuirea Constituției. Acest drept, noi considerăm, acordă legislativului posibilitatea de a respinge orice inițiativă populară de revizuire a Constituției care nu-i va conveni, fapt ce contravine dispozițiilor cuprinse în art. 2, alin. (1) și art. 39, alin. (1) din Constituție, care prevăd că suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție, și că cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin repre-

zentanții lor. Examinând această sesizare, Curtea a declarat neconstituționale: Legea nr. 985-XIV din 18 mai 2000 „Cu privire la inițiativa populară de revizuire a Constituției”; și - Sintagma „...sau de către Curtea Constituțională în cazul în care revizuirea Constituției este inițiată de cetățeni” din art. 74/2, alin. (1), precum și art. 74/4, alin. (1), lit. a) și alin. (2), lit. c) din Legea nr. 984-XIV din 18 mai 2000 „Pentru completarea Titlului II din Regulamentul Parlamentului”.

Curtea Constituțională a controlat constituționalitatea unor legi foarte importante pentru procesul edificării statului de drept. La 29.03.2001 Curtea Constituțională a adoptat Hotărârea despre controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 1107-XIV din 30 iunie 2000 „Privind modificarea și completarea Codului electoral”. [13] Temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea Președintelui Republicii Moldova, depusă la 16 octombrie 2000. În sesizarea sa Președintele Republicii Moldova menționează că prin modificările operate la art. 143, 146, 147 și 148 din Codul electoral Parlamentul a exclus nu numai posibilitatea desfășurării referendumului legislativ, dar și posibilitatea desfășurării referendumului constituțional din inițiativa cetățenilor, a Președintelui Republicii Moldova sau a altor subiecți abilitați cu acest drept. Noi considerăm că în formula actuală art. 150, alin. (1), lit. (b) și lit. (c) din Codul electoral, în care, după cuvântul „referendumul”, s-a adăugat cuvântul „consultativ”, permite Parlamentului să îngrădească dreptul cetățenilor de a-și expune opinia în cadrul unui referendum consultativ. Prin aceasta, noi susținem că sunt încălcate dispozițiile art. 2, alin. (1), art. 38, alin. (1), art. 39, alin. (1), art. 75, alin. (1) și art. 88, lit. f) din Constituție, precum și hotărârile Curții Constituționale nr. 57 din 3 noiembrie 1999 și nr. 15 din 11 aprilie 2000. Raportând dispozițiile contestate la normele Legii Supreme, la jurisprudența

constituțională și la normele dreptului internațional, Curtea Constituțională reține următoarele. În conformitate cu art. 2, alin. (1) din Constituție, suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, pe care acesta o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție. Voința poporului, potrivit art. 38, alin. (1) din Legea Supremă, constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat, iar, conform art. 39, alin. (1) din Constituție, cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. Curtea relevă că suveranitatea națională înseamnă, potrivit Constituției, puterea absolută și perpetuă a poporului, pe care acesta o exercită prin organele reprezentative ale puterii de stat, al cărei titular suveran este. În acest sens, suveranitatea națională este inalienabilă, întrucât ceea ce se transmite organelor reprezentative este doar exercițiul acesteia. Exercițarea suveranității în mod direct de către popor se realizează prin participarea lui la referendumuri și alegeri, precum și prin luarea unor decizii de către acesta în mod direct. Curtea observă că referendumul, în sensul prevederilor constituționale, reprezintă forma cea mai frecventă și mai expresivă de manifestare a democrației directe. Curtea a decis să declare neconstituționale în articolul unic din Legea nr. 1107-XIV: alin. 5, în partea prin care se modifica art. 143, alin. (1) și (2) din Codul electoral; alin. 8, prin care art. 147 din Codul electoral se completează cu lit. (a) și (b); alin. 9, prin care a fost exclus art. 148 din Codul electoral; alin. 10, prin care în alin. (1), lit. (b) și (c) din art. 150 al Codului electoral după cuvântul „referendumul” a fost adăugat cuvântul „consultativ”.

Constituția este o lege și, în acest sens, fiind o lege ulterioară, abrogă, implicit,

reglementările contrare ale legilor anterioare, conform principiului *lex posteriori derogat priori*. [15, p. 134]

Potrivit prevederilor constituționale, legile și celelalte acte normative rămân în vigoare în măsura în care nu contravin Constituției. Legea cu privire la Curtea Constituțională, prin art. 31, alin. (2), prevede că sunt supuse controlului constituționalității numai actele normative adoptate după intrarea în vigoare a Constituției adoptate la 29 iulie 1994. Prevederi similare găsim în Constituția Germaniei, art. 123, potrivit căruia dreptul anterior continuă să fie în vigoare în măsura în care nu e contrar Legii Fundamentale, sau în pct. 3 din dispozițiile abrogării ale Constituției Spaniei, potrivit cărora dispozițiile ce se opun celor stabilite de Constituție sunt abrogate, sau în art. 150, alin. (1) din Constituția României, potrivit căruia legile și toate celelalte acte normative rămân în vigoare în măsura în care ele nu contravin Constituției.

Prin urmare, concluzionăm următoarele: constatarea abrogării legii anterioare Constituției, contrară prevederilor acesteia, este atât de competența instanțelor judecătorești, cât și a Curții Constituționale, constituind o problemă de aplicare a legii în timp și, totodată, de constituționalitate, întrucât condiționează receptarea legii anterioare adoptării Constituției de noua ordine instituită de Constituție.

Competența Curții Constituționale poartă un caracter auxiliar față de competența instanțelor judecătorești de a constata că o lege anterioară Constituției este abrogată, în cadrul controlului anterior promulgării, această competență se exercită prin extinderea limitelor sesizării, dar exclusiv în legătură cu obiecția de neconstituționalitate formulată. Deși competența instanțelor judecătorești și a Curții Constituționale se referă la aceeași problemă, constatarea abrogării legilor anterioare Constituției are efecte diferite. Constatarea abrogării acestor legi de către instanțele

judecătoreşti se realizează difuz, iar deciziile Curţii Constituționale sunt obligatorii şi au efecte *erga omnes*. [4, p. 42]

Constituţia Republicii Moldova [5] prevede că comisiile permanente ale Parlamentului, Guvernul, în decursul unui an de la data intrării în vigoare a Constituţiei, vor examina conformitatea legislaţiei cu Constituţia şi vor prezenta Parlamentului propunerile respective. Potrivit acestei dispoziţii constituționale, în legătură cu exercitarea competen ei Curţii Constituționale privind constatarea abrogării legii preconstituționale, apare încă o problemă de importan   teoretică şi practică: modificarea unei legi anterioare Constituţiei. Practica interna ional  a jurisdicţiei constituționale demonstrează că legea modificată intră pe deplin sub regimul legilor elaborate potrivit noii Constituţii, fa   de prevederile lor nu mai este aplicabilă instituţia abrogării în caz de contradicţie cu dispoziţiile Constituţiei, constat nd că acestea sunt neconstituționale. [7, p. 231]

Modificarea legii anterioare are ca efect receptarea sa expresă de către noul regim constitu ional, prin manifestarea de voin  neechivocă a legiuitorului, care, din moment ce a modificat doar unele din prevederile legii anterioare, a considerat că celelalte sunt compatibile cu noul regim constitu ional.  n acest caz, respectarea legii anterioare nu mai este doar implicită, ci explicită. [16, p. 58]

Parlamentul modific nd numai anumite prevederi ale legii anterioare, consideră că prevederile nemodificate sunt constituționale. Astfel, prevederile nemodificate formează consecin a voin ei legiuitorului postconstitu ional, care a selectat textele pentru a le modifica, în acest sens, legea anterioară Constituţiei, modificată, nu mai diferă de oricare altă lege adoptată după intrarea în vigoare a Constituţiei, deoarece legiferarea presupune interpretarea conformităţii cu prevederile Constituţiei, a legii în ansamblul ei, legiuitorul fiind primul

şi cel mai important interpret al Constituţiei, în argumentarea acestei opinii, drept exemple ne pot servi îndeosebi codurile de procedură civilă şi penală, codul penal şi civil, codul cu privire la contravenţiile administrative, codul funciar, care au fost modificate substan ial. Deci, fa   de legea modificată, neconformitatea constituțională a unui text nemodificat nu ar trebui să aibă ca efect abrogarea lui, ci constatarea că este neconstituțional, în felul acesta se exclude competența instanțelor de judecată, ea devenind o atribuţie exclusivă a Curţii Constituționale a Republicii Moldova. Deoarece legile anterioare adoptării Constituţiei  n Moldova nu prezintă obiectul controlului constituţionalităţii, noi, cercetătorii, ne exprimăm speran a că, pe măsura dezvoltării practicii Curţii, ele îşi vor găsi o rezolvare corespunzătoare.

F c nd un studiu al practicii internaționale în ceea ce priveşte controlul constituţionalităţii legilor, noi, cercetătorii, constatăm că o altă problemă ce trezeşte discuţii aprinse at t în statele care au organizat curţi constituționale nu demult, c t şi în cele în care ele există demult, este aceea dacă legile adoptate prin referendum pot face obiectul controlului de constituționalitate. [7, p. 231]

 n conformitate cu art. 75, alin. (1) din Constituţia Republicii Moldova, [5] cele mai importante probleme ale societăţii şi ale statului sunt supuse referendumului, în funcţie de natura juridică a problemelor supuse referendumului, referendumurile republicane pot fi constituționale, legislative şi consultative, stipulează art. 143, alin. (1) din Codul electoral. [10]

Analiz nd dispoziţiile Constituţiei Republicii Moldova şi ale altor state din C.S.I.,   rile Baltice şi Europa Occidentală, noi, cercetătorii, ne încumetăm să afirmăm că legile confirmate prin referendum nu pot face obiectul controlului de constituționalitate.

Vom încerca să demonstrăm în mod logic:

- prin forța lor juridică, legile adoptate prin referendum sunt analogice Constituției;

- exercitarea în mod direct a suveranității naționale de către popor prin referendum, este prin definiție incontrolabilă;

- legile adoptate prin referendum, precum și Constituția, se evidențiază în întregul sistem legislativ al statului nu numai teoretic, ci și practic;

- legea rezultată din referendum este o lege care exprimă voința unei „puteri originale” și nicio „putere derivată” nu o poate înfrânge;

- legea rezultată din referendum se modifică și se abrogă în aceeași ordine, precum se adoptă — prin referendum; astfel, curțile constituționale nu pot limita efectul lor;

- legea adoptată prin referendum nu este supusă promulgării, în felul acesta, legile adoptate prin referendum fiind expresia voinței exponentului puterii de stat, poporul, nu pot face obiectul controlului

de constituționalitate. De regulă, legislația țărilor din C.S.I. și a celor Baltice stipulează doar controlul de către curțile constituționale a condițiilor de inițiere și desfășurare a referendumului și confirmă rezultatele referendumurilor realizate. Doar în Estonia legislația prevede posibilitatea efectuării controlului preventiv al constituționalității deciziilor de organizare a referendumului pe marginea proiectului de lege ce contravine Constituției, cu excepția deciziei de supunere la referendum a proiectului de modificare a Constituției.

Noi împărtășim opinia dlui Valeriu Zubco și, în concluzie, menționăm că legile privind modificarea și completarea Constituției adoptate de Parlament nu pot fi supuse controlului posterior al constituționalității legilor, deoarece ele introduc modificări în Constituție, ele sunt parte componentă a Legii Supreme, iar dispozițiile constituționale nu pot fi supuse controlului constituționalității.

BIBLIOGRAFIE

1. Aramă E. Controlul constituționalității legilor: istorie și actualitate. Museum. Chișinău, 2000, 79 p.
2. Arseni Alexandru. Recursul constituțional – pârgă de garantare a drepturilor omului în justiție. În: Revista științifico-practică și informativă de drept „Avocatul poporului”, ediție specială, nr. 10/2008, 15 p.
3. Ceterchi I., Craiovan I. Introducere în teoria generală a dreptului. București, 1993, 128 p.
4. Constantinescu M., Berzescu M. Controlul constituționalității și legile anterioare Constituției României. În: „Dreptul”, București, 1994, nr. 1, 48 p.
5. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, cu modificările și completările ulterioare. Moldpres, Chișinău, 2005, 52 p.
6. Deleanu Ion. Drept constituțional și instituții politice. Tratat, vol. I. Editura Europa Nova. București, 1996, 514 p.
7. Deleanu Ion. Justiția Constituțională. București, 1995, 450 p.
8. Dissescu C. Drept constituțional. Ed. librăriei „Socec Co”, București, 1915, 245 p.
9. Duverger M. Constitutions et documents politiques. P.U.F. Paris, 1992, 280 p.
10. Hotărârea despre controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 1107-XIV din 30 iunie 2000 „Privind modificarea și completarea Codului electoral”.
11. Kelsen H. La garantie juridictionnelle de la Constitution. În: „Revue de droit public”, 1928, 290 p.

12. Muraru I., Constantinescu M. Curtea Constituțională a României. București, 1997, 150 p.
13. Toma Toader. Aspecte constituționale ale realizării ordinii juridice în statul de drept. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2005, 151 p.
14. Văleanu A. Controlul constituţionalităţii legilor în dreptul român  i comparat. București, 1936, 190 p.
15. Zubco V. Curtea Constituțională – unica autoritate publică politico-jurisdic ional . Chișinău, 2000, 170 p.
16. Даниленко Г. Применение международного права во внутренней правовой системе России: практика Конституционного Суда, „Государство и Право”. Москва, 1995, № 11, 128 стр.

Prezentat: 31 iulie 2014.

E-mail: teodorina@mail.ru