



DREPTUL LA PETIȚIONARE ÎN LEGISLAȚIA REPUBLICII MOLDOVA

Ion CONICOV,
magistru în drept

RÉSUMÉ

On entend par pétition, en général, la présentation d'une demande ou d'une proposition aux pouvoirs publics constitutionnels ou à toute autre autorité publique visant à prendre, adopter ou proposer certaines mesures.

On entend par représentation l'exposé destiné à manifester une opinion contraire à celle adoptée par toute autorité ou à attirer l'attention d'une autorité publique sur une situation donnée ou un acte, en vue de sa révision ou de l'analyse de ses effets.

On entend par réclamation la contestation d'un acte devant le service, le fonctionnaire ou l'agent qui l'a pratiqué ou devant son supérieur hiérarchique.

On entend par plainte la dénonciation de toute inconstitutionnalité ou illégalité, ainsi que du fonctionnement anormal d'un service, en vue de l'adoption de mesures contre les responsables.

Les pétitions, les représentations, les réclamations et les plaintes sont dites collectives lorsqu'elles sont présentées par un ensemble de personnes par le biais d'un seul instrument et en nom collectif lorsqu'elles sont présentées par une personne morale en représentation de ses membres. Le mot «pétition» employé seul s'applique à toutes les modalités visées. Le droit de pétition est cumulable avec tous autres moyens de défense des droits et intérêts prévus dans la Constitution et dans la loi. Son exercice ne saurait être limité ou restreint par les pouvoirs publics constitutionnels ou par toute autre autorité publique.

Dreptul la petiționare este un drept fundamental, oferind posibilitate cetățenilor de a se adresa organelor de stat, unităților economice și altor organizații cu propuneri, 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].

Prin esența sa, exercitarea dreptului de petiționare este o modalitate eficientă de rezolvare a unor probleme personale sau care privesc o colectivitate. Acest drept este încadrat în clasificările de drepturi, în categoria drepturilor garanții, el fiind și o garanție generală pentru celelalte drepturi și libertăți [3, p. 104; 1, p. 306].

Sub aspect istoric, dreptul de petiționare fiind o modalitate eficientă de rezolvare a intereselor personale și de grup, este cunoscut încă de pe timpurile Moldovei

feudale, când cei care doreau să li se facă dreptate mergeau cu *jalba în proșap* la boier, vornic, domnitor etc.

În perioada sovietică, s-a acordat o atenție deosebită mecanismului de realizare a dreptului de adresare (de petiționare). În anul 1968 a fost adoptat Decretul Prezidiului Sovietului Suprem al URSS despre modul de examinare a propunerilor, cererilor și plîngerilor cetățenilor, ale cărui prevederi sînt aplicate și în prezent pe teritoriul Federației Ruse.

La nivel constituțional, dreptul de petiționare a fost reglementat pentru prima dată în Constituția URSS, ale cărei stipulări au fost preluate de constituțiile republicilor unionale, inclusiv de Constituția RSSM din 1978, conform art. 47 al căreia fiecare cetățean avea dreptul să adreseze organelor de stat și organizațiilor obștești propuneri vizînd îmbunătățirea activității acestora și să critice neajunsurile din lucrul lor.

Se stabilea, de asemenea, obligația persoanelor cu funcții de răspundere să examineze petițiile și cererile cetățenilor, să dea răspunsuri și să ia în termen măsurile necesare. Prigonirea pentru critică era interzisă și pedepsită prin lege. Realizarea dreptului la petiționare în condițiile statului totalitar însă nu era pleneră, fiind excluse pretențiile legate de exercitarea drepturilor politice, a libertății de informare și exprimare, a libertății conștiinței, legate de respectul vieții private și de familie, de secretul corespondenței etc. [6, p. 147]

În prezent, dreptul de petiționare este reglementat în Constituția Republicii Moldova [4], în art. 52, potrivit căruia: „(1) Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor. (2) Organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă”.



Reglementarea dată de Constituție are un caracter deosebit de larg. Aceasta se exprimă prin faptul că petițiile cetățenilor privesc nu numai valorificarea unor drepturi, ci și a unor simple interese personale. Prin urmare, chiar dacă un interes personal, nefiind ocrotit prin posibilitatea sancționată de lege de a cere unui terț îndeplinirea unei acțiuni sau o abstențiune, nu constituie un drept subiectiv, el poate fi totuși apărat prin intermediul dreptului de petiționare.

Totodată, caracterul extins al reglementării constituționale își găsește expresie și în faptul că petițiile pot avea ca obiect nu numai drepturi și interese personale, ci și drepturi și interese colective [7, p. 58].

Pentru înțelegerea dreptului la petiționare, considerăm necesar a elucida mai întâi esența și conținutul noțiunii de “petiție”.

Astfel, în conformitate cu art. 4 alin. (1) din *Legea cu privire la petiționare* [8], prin petiție se înțelege orice cerere, reclamație, propunere, sesizare adresată organelor de resort, inclusiv cererea prealabilă prin care se contestă un act administrativ sau nesoluționarea în termenul stabilit de lege a unei cereri.

Respectiv, noțiunea *petiție* este una cuprinzătoare, prin ea înțelegându-se [6, p. 147]:

- **Cerere** – adresare privind realizarea dreptului sau interesului legal, neavând legătură cu încălcarea lor;

- **Reclamație** – adresare prin care se cere, se pretinde sau se revendică ceva, se aduc anumite învinuiri împotriva cuiva sau împotriva a ceva (a pîri – popular);

- **Propunere** – adresare prin care se solicită atenția asupra imperfecțiunii organizării, activității sau reglementării într-o anumită sferă și se indică modul de înlăturare a lacunelor;

- **Sesizare** – adresare către persoane (organe) oficiale în vederea verificării legalității unor acte (acțiuni) sau a cercetării unui anumit caz (efectuării unui anumit control);

- **Cererea prealabilă** – o adresare prin care se contestă un act administrativ sau nesoluționarea în termenul stabilit de lege a unei cereri.

Nu este exclus ca în aceeași petiție să se găsească toate formele enunțate de adresări, acest lucru nefiind interzis. Important e că petiția reprezintă o modalitate prin care cetățeanul are posibilitatea de a-și valorifica un drept, de a cere o explicație cu privire la orice problemă personală sau de interes general [2, p. 90].

Reieșind din prevederile Constituției, putem afirma că dreptul constituțional la petiționare este unul complex și urmează a fi analizat sub mai multe aspecte. În acest sens, cercetătorii menționează că textul legii fundamentale se referă la o pluralitate de subiecți ai dreptului de petiționare, deoarece conține noțiunea *cetățeni*, ceea ce înseamnă că autorităților publice le pot fi adresate atât petiții formulate individual (de către un singur semnatar), cât și petiții formulate colectiv (de către grupuri de persoane) [6, p. 147].

Conform art. 52 din Constituția Republicii Moldova, dreptul de petiționare poate fi exercitat fie individual, de către cetățean, fie de către un grup de cetățeni, fie de către organizații legal constituite.

Legea cu privire la petiționare completează aceste dispoziții constituționale stipulând în art. 2 că sub incidența acesteia cad nu doar cetățenii Republicii Moldova, ci și cetățenii străini și apatrizii, ale căror drepturi și interese legitime au fost lezate pe teritoriul Republicii Moldova.

Reținându-ne atenția asupra su-

biecților ce dispun de dreptul de petiționare, vom sublinia semnificația deosebită a faptului că și organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă. Menirea unor astfel de stipulări este garantarea dreptului la petiționare al unor colectivități organizate, care pot astfel să-și realizeze mai eficient interesele comune și să obțină soluționarea unor probleme generale. Totodată, prin acordarea acestui drept, se presupune posibilitatea apariției și existenței unor probleme care vizează un cerc larg de persoane, organizate pe anumite criterii [6, p. 148].

Cercetătorii [6, p. 149] consideră că, în primul rînd, prin stipularea respectivă se înțeleg organizațiile a căror existență este prezumată de textul constituțional: partidele politice, asociațiile obștești și sindicatele salariaților

În al doilea rînd, textul constituțional vizează organizațiile religioase, cooperatiste, comerciale, de imobil, de locatari etc., care se constituie și activează în conformitate cu prevederile diferitelor acte normative.

În al treilea rînd, este necesar nu numai ca organizația ce adresează petiția să facă acest lucru în numele celor pe care îi reprezintă, ci și să se respecte condiția ca acea organizație să fie împuternicită de reprezentanții săi. Cu alte cuvinte, este interzisă adresarea unor petiții în numele organizației, dacă acest drept nu este prevăzut de actele de constituire și funcționare sau nu rezultă din voința membrilor săi.

Din cerința constituțională, ca petițiile să fie adresate autorităților publice numai în numele petiționarilor sau în numele colectivelor pe care organizațiile petiționare le reprezintă, rezultă că orice petiție trebuie semnată și, deci, trebuie să



conțină datele de identificare ale petiționarului. Prin formularea sa clară, textul constituțional nu privește și deci, nici nu protejează juridic petițiile anonime [3, p. 104].

O dezvoltare a acestui aspect îl regăsim în Legea cu privire la petiționare, care stabilește că petiția trebuie semnată de autor (indicându-se numele, prenumele și domiciliul), în caz contrar ea se consideră anonimă și nu se examinează (art. 10).

Potrivit cercetătorilor, sub restricțiile de mai sus nu se încadrează adresările cetățenilor (scrisori, telefoane, fax, mesaje electronice etc.) prin care se furnizează informații referitoare la violarea ordinii de drept (infrațiuni, acte de teroare, diversivni, trafic ilegal, securitate a statului, încălcarea ordinii publice etc.). În astfel cazuri, este și firesc ca petiționarul, din motiv de securitate personală, din frică sau din alte considerente, să nu se identifice. În atare de circumstanțe, organele de drept nu vor putea lăsa adresările neexamine pentru motivul că sînt anonime. Informația va trebui verificată în mod operativ, pentru a se lua măsuri în vederea restabilirii și asigurării ordinii de drept [6, p. 148].

Forma în care pot fi adresate petițiile este reglementată în Legea cu privire la petiționare, potrivit căreia acestea se depun în scris sau în formă electronică în limba de stat sau într-o altă limbă, în conformitate cu *Legea cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul Republicii Moldova* (art. 5 alin. (1)), concretizîndu-se că petiția în formă electronică trebuie să corespundă cerințelor față de documentul electronic, inclusiv aplicarea semnăturii digitale, în conformitate cu legislația în vigoare (art. 5 alin. (2)).

În același timp, potrivit art. 10 petițiile în formă electronică conțin informații privind numele, prenu-

mele, domiciliul și adresa electronică a petiționarului. Petițiile ce nu întrunesc aceste condiții se consideră anonime și nu se examinează. Fac excepție petițiile ce conțin informații referitoare la securitatea națională sau ordinea publică, care se remit spre examinare organelor competente.

În ceea ce privește subiecții cărora pot fi adresate petiții, putem observa că Constituția se referă la „autoritățile publice”, în timp ce Legea cu privire la petiționare – la organele de stat, întreprinderi, instituții și organizații (art. 1).

În continuare, în art. 6 legea în cauză stabilește că: petițiile ce țin de problemele securității naționale, de drepturile și interesele legitime ale unor grupuri largi de cetățeni, ori care conțin propuneri privind modificarea legislației, deciziilor organelor de stat se adresează Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului și Guvernului.

Potrivit art. 7, petițiile în care sînt abordate oricare alte probleme decît cele menționate la art. 6 se adresează organelor sau persoanelor oficiale, de a căror competență nemijlocită ține soluționarea lor.

Petițiile în care este atacat un act, o decizie, o acțiune ori inacțiune a unui organ administrativ sau persoană oficială, care au lezat drepturile și interesele legitime ale petiționarilor, se adresează organului ierarhic superior de primă instanță.

Petițiile în care sînt atacate deciziile organizațiilor care nu au organele lor superioare, precum și deciziile executivelor raionale, primăriilor orașelor de subordonare republicană se adresează instanței de contencios administrativ.

Din aceste prevederi ale legii, putem constata că petițiile pot fi adresate atît autorităților administrației publice, cît și instanțelor ju-

decătorești. În viziunea noastră, totuși considerăm că instituția petiționării nu se extinde în sfera puterii judecătorești, ea fiind circumscrisă doar domeniului administrației publice, deoarece sesizarea instanțelor de judecată trebuie să constituie o modalitate de apărare a dreptului de petiționare lezat al persoanei.

În acest context, vom preciza că Constituția Republicii Moldova nu prevede expres obligația autorităților publice de a răspunde la petiții, de a lua măsuri în legătură cu examinarea lor, după cum nu prevede nici termenul examinării lor. Sub aspect comparativ, vom cita Constituția României, care în art. 51 alin. (4) stabilește că „autoritățile publice au obligația să răspundă la petiții în termenele și în condițiile stabilite potrivit legii” [5].

În viziunea cercetătorilor autohtoni, această lipsă de reglementare poate fi motivată prin faptul că diferitele autorități examinează în mod diferit petițiile și diversele petiții se examinează în mod diferit. Astfel de situații sînt reglementate de Legea cu privire la petiționare, care stabilește modul și procedurile aplicate (art. 8-9, 12-14, 16 etc.) [6, p. 148].

Încălcarea ordinii de examinare a petițiilor sau neluarea de măsuri în legătură cu examinarea lor atrage, după caz, răspundere disciplinară, administrativă sau penală. Constituția se referă și la consecințele nesoluționării unei cereri legale, stabilind la art. 53 alin. (1) că persoana vătămată într-un drept al său 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.

În baza celor menționate, considerăm totuși necesară reglementarea constituțională a obligației au-



torităților publice de a răspunde la petiții și de a le soluționa, aceasta constituind o garanție în plus pentru respectarea și realizarea dreptului de petiționare al cetățenilor.

Un alt moment la care ne vom opri este faptul că nici Constituția, nici legea-cadru nu prevede că petițiile trebuie să fie scutite de taxă. Este relevantă în acest sens Constituția României, care stipulează expres în art. 51 alin. (3) că „exercitarea dreptului de petiționare este scutită de taxă”. În viziunea cercetătorilor români, scutirea de taxă pentru exercitarea dreptului de petiționare asigură acestui drept posibilitatea realizării sale depline [7, p. 58].

Respectiv, o asemenea lacună din Constituția Republicii Moldova trebuie acoperită, deoarece, în caz contrar, pot fi favorizate diferite abuzuri. Spre exemplu, de la petiționari pot fi solicitate taxe poștale, pentru lucrări de cancelarie și arhivă, pentru deplasare etc.

Formularea textului constituțional presupune că petiția unei organizații poate fi adresată doar în numele colectivității ei. Dar nu toate organizațiile legal constituite reprezintă în mod obligatoriu un colectiv, ceea ce nu înseamnă însă că o persoană juridică, având ca fondatori una sau două persoane fizice, deși este o organizație legal constituită, nu ar putea adresa petiții.

În acest sens, se consideră [6, p. 149] că textul constituțional trebuie interpretat în sensul că vizează toate colectivitățile de persoane, indiferent de forma lor de constituire și de desfășurare a activității, precum și de existența unei reglementări normative a modului de constituire și de desfășurare a activității lor. Această concluzie se impune, de-

oarece noțiunea *organizație legal constituită* nu este definită limitativ și exhaustiv, de aceea este atotcuprinzătoare.

Generalizând, vom nota că în pofida valorii deosebite a instituției dreptului de petiționare într-un stat de drept și o societate democratică, reglementarea constituțională și legislativă a acesteia în Republica Moldova este totuși marcată de o serie de curențe, care în mare parte afectează eficiența realizării practice de către fiecare cetățean a dreptului său de petiționare. Prin urmare, este necesară o consolidare substanțială a garanțiilor juridico-constituționale a acestui drept fundamental, deoarece incontestabil este un element și un instrument important al democrației din societatea noastră.

Referințe bibliografice

1. Cârnaț T. *Drept constituțional*. Ediția a II-a, revăzută și adăugită. Chișinău: Print-Caro SRL, 2010.
2. Cârnaț T., Cârnaț M. *Protecția juridică a drepturilor omului*. Chișinău: Reclama, 2006.
3. Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E. S. *Constituția României revizuită. Comentarii și explicații*. București: Editura All Beck, 2004.
4. *Constituția Republicii Moldova* din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 18.08.1994.
5. *Constituția României* din 21 noiembrie 1991. În: Monitorul Oficial al României, 21.11.1991, nr. 233. Republicată în Monitorul Oficial, 31.10.2003, nr. 767.
6. Creangă I., Gurin C. *Drepturile și libertățile fundamentale: sistemul de garanții*. Chișinău: TISH, 2005.
7. Foca M. *Drept constituțional. Drepturi și libertăți fundamentale*. Constanța: Editura Europolis, 2005.
8. *Legea cu privire la petiționare*. Nr. 190 din 19.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6-8 din 24.01.2003.