

OPINIE SEPARATĂ

A JUDECĂTORILOR VLADIMIR ȚURCAN ȘI EDUARD ABABEI

LA DECIZIA DE INADMISIBILITATE A SESIZĂRII NR. 50B/2020

Sesizarea nr. 50b/2020 privind interpretarea articolului 106¹ din Constituție, din perspectiva prezenței fizice efective a reprezentantului Guvernului la angajarea răspunderii acestei instituții în fața Parlamentului, a constituit o ocazie excelentă pentru Curte de a contribui, pe lângă demonstrarea unei viziuni juridice moderne, la contracararea unor efecte negative pe care le pot manifesta situațiile de criză din țara noastră.

Din păcate, majoritatea judecătorilor nu au beneficiat de această ocazie. În ceea ce ne privește, nu am fost de acord cu declararea inadmisibilității acestei sesizări. Ne vom prezenta poziția după cum urmează.

Articolul 106¹ din Constituție, care reglementează procedura angajării răspunderii Guvernului, prevede, la alin. (1), că **Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege.**

Problema de interpretare pe care o ridică autorii sesizării trebuie analizată inclusiv prin prisma declarării stării de urgență în Republica Moldova, în perioada 17 martie - 15 mai 2020, din cauza situației epidemiologice grave la care a condus infecția mai multor concetățeni ai noștri cu COVID-19. Ea vizează semnificația sintagmei „**în fața Parlamentului**”. Mai precis, autorii sesizării întrebă Curtea dacă regula angajării răspunderii **în fața Parlamentului, prin prezența reprezentantului Guvernului în ședința plenară deliberativă a Parlamentului, este o regulă absolută.** Altfel spus, este aceasta o regulă absolută sau este o regulă care cunoaște excepții, adică o regulă care se relativizează, atunci când intervine un principiu cu o pondere mai mare?

Majoritatea judecătorilor Curții au aplicat, în această privință, cea mai simplă metodă de interpretare: metoda textuală. Ei au considerat că textul „în fața Parlamentului” din articolul 106¹ alin. (1) din Constituție este un text clar care nu are nevoie de interpretări. **Pretinsa claritate a acestui text ar exclude situațiile excepționale și punerile în balanță cu, de exemplu, principiul protecției sănătății persoanelor prezente la ședința Parlamentului.** Astfel de abordări sunt o dovadă a teoriei potrivit căreia textul constituțional nu trebuie extins prin interpretare, că natura Constituției este una de text juridic rigid, care nu trebuie adaptat la crizele grave ale societății, pentru a-i da un efect util. Ca rezultat, nu s-a ținut cont de eventualele consecințe ale soluției de inadmisibilitate în discuție.

În jurisprudența sa cu privire la angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului (a se vedea HCC nr. 28 din 2011, HCC nr. 11 din 2015, HCC nr. 5 din 2016, DCC nr. 77 din 2016, HCC nr. 25 din 2019), Curtea (1) a analizat și a interpretat situații în care nu au existat nici măcar încercări de convocare a Parlamentului în vederea prezentării proiectului de lege pentru care se urmărea angajarea răspunderii și (2) nu a interpretat posibilitatea angajării răspunderii guvernamentale **în condițiile unei situații excepționale** care, de exemplu, face dificilă prezența deputaților în sala de plen. Odată cu pronunțarea HCC nr. 11 din 2015, Curtea a reamintit că i-a trimis Parlamentului o Adresă (prin HCC nr. 28 din 2011) în care a solicitat reglementarea clară a procedurilor de angajare a răspunderii Guvernului, și că această Adresă nu a fost executată. La paragraful 60 al Hotărârii, Curtea a menționat că, **în lipsa unei reglementări legale detaliate, ea va verifica, în fiecare caz individual, respectarea principiilor enunțate în jurisprudența sa** la angajarea răspunderii de către Guvern asupra unui proiect de lege.

Este elocventă pentru această situație mențiunea Secretarului General al Consiliului Europei făcută într-un Ghid pentru statele membre emis pe 8 aprilie 2020, „Respectând democrația, preeminența dreptului și drepturile omului în contextul crizei sanitare provocate de COVID-19”: „Autoritățile executive trebuie să poată acționa rapid și eficient. Acest fapt poate reclama adoptarea unor proceduri mai simple de luare a deciziilor și facilitarea standardului *checks and balances*. [...] Cu toate acestea, Parlamentele ar trebui să-și mențină competența de control al acțiunilor Executivului, în particular, prin verificarea, la intervale rezonabile de timp, a caracterului justificat al competențelor relative la starea de urgență ale Executivului, sau prin intervenția pe o bază *ad hoc*, în vederea modificării sau a anulării deciziilor Executivului”.

Așa cum rezultă din situația de fapt prezentată în sesizare, pe data de 1 aprilie 2020, în plină criză sanitară, la Secretariatul Parlamentului a fost depus un proiect de lege pentru angajarea răspunderii Guvernului. **(Menționăm că nu ne vom exprima, în această opinie separată, cu privire la caracterul constituțional sau judicios al conținutului acestuia. Ne interesează strict problema procedurală a prezentării proiectului în fața Parlamentului, în timpul unei situații excepționale.)** Pe aceeași dată, proiectul de lege le-a fost repartizat deputaților. În dimineața zilei de 2 aprilie 2020 a avut loc o ședință a Biroului permanent al Parlamentului, ca urmare a căreia Parlamentului i-a fost propusă, ca dată de convocare a ședinței plenare, ziua de 2 aprilie, ora 14.00. În acest sens, a fost informat fiecare deputat (prin e-mail și prin intermediul cutiilor lor poștale de la Parlament). La ședința Parlamentului s-a constatat că au fost prezenți doar 32 de deputați. Ședința nu a fost considerată deliberativă. Prim-ministrul, prezent și el în sala plenului, nu a mai avut posibilitatea citirii proiectului pentru care Guvernul urma să-și asume răspunderea. De asemenea, potrivit unui domn

deputat care este și autorul sesizării nr. 53a din 7 aprilie 2020, „reprezentanții fracțiunilor parlamentare care fac parte din majoritatea parlamentară au ieșit în public și au făcut declarații pentru presă și au explicat motivele neprezentării lor la ședința în plen a Parlamentului. Au invocat că toți deputații au primit proiectul de lege prezentat de Guvern, au făcut cunoștință cu el, iar Prim-ministrul a fost prezent la ședința în plen pentru a prezenta proiectul de lege prenotat, iar prin lipsa cvorumului s-a prezumat că proiectul a fost prezentat, iar procedura a fost consumată [...]”.¹

Pe de o parte, avem un Prim-ministru prezent la ședința de plen, iar pe de altă parte, avem o majoritate de deputați absenți de la ședință. Echivalează prezența Prim-ministrului în sala de plen și comunicarea informațiilor necesare către deputați prin alte mijloace decât adresarea directă cu o angajare a răspunderii guvernamentale *în fața Parlamentului*? Îi poate fi reproșată Guvernului lipsa majorității deputaților de la ședința de plen? Îi poate fi reproșată Parlamentului lipsa propriilor deputați **de la o ședință care nu presupune acordarea vreunui vot**, date fiind, de exemplu, contextul epidemiologic din țară și posibilitățile tehnice de a afla conținutul proiectului și de a lua act de acesta în afara sălii de plen? (Menționăm faptul că, pe 9 aprilie 2020, Congresul Spaniei a aprobat planul Prim-ministrului Pedro Sanchez de a extinde starea de urgență din țară pentru încă două săptămâni, în legătură cu amenințările COVID-19. În sala de ședințe au fost prezenți doar 40 de aleși din cei 350. Majoritatea și-au dat votul în regim online.²)

Acestea sunt întrebări la care credem că Curtea trebuia să ofere răspuns, prin interpretarea sintagmei „în fața Parlamentului” din articolul 106¹ alin. (1) din Constituție, sintagmă care nu mai apare atât de clară, în aceste condiții excepționale. Privită din acest unghi situația, interpretarea bazată pe metoda textuală nu ne este de prea mare folos.

Să respingi ca inadmisibilă o sesizare privind interpretarea articolului 106¹ din Constituție pentru că îl consideri clar, în baza metodei textuale, presupune să interpretezi, tu însuși, acest articol.

Metoda textuală de interpretare este asociată adesea, cel puțin în domeniul dreptului constituțional, **cu abordările formaliste**. De exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului condamnă asemenea interpretări. Într-o cauză în care tribunalele turce au refuzat să modifice numele de familie al reclamantilor pentru că acesta nu era de origine turcă, Curtea Europeană a observat faptul că judecătorii naționali **au efectuat o examinare pur formalistă a textelor**

¹ A se vedea pagina a treia din Sesizarea nr. 53a din 7 aprilie 2020.

² <https://english.elpais.com/politics/2020-04-10/congress-backs-pms-request-to-extend-confinement-measures-in-spain-until-april-26-with-a-further-15-days-likely.html>

legislative și regulamentare: ele n-au avut în vedere argumentele și specificul situațiilor personale ale reclamantilor, și nici n-au pus în balanță interesele concurente (a se vedea *Aktaş și Aslaniskender v. Turcia*, 25 iunie 2019, parag. 47). Mai mult, într-o cauză foarte recentă, *Dos Santos Calado și alții v. Portugalia*, 31 martie 2020, Curtea Europeană a condamnat statul portughez pentru faptul că Curtea sa Constituțională a dat dovadă de un formalism excesiv atunci când a declarat două sesizări inadmisibile, din cauza că nu erau respectate condițiile procedurale prevăzute de lege.

Nu avem nicio îndoială că majoritatea judecătorilor Curții Constituționale au examinat *pur formalist*, în această cauză, textul articolului 106¹ din Constituție. Respingând sesizarea ca inadmisibilă, ei au eșuat să pună în balanță, pe de o parte, principiul solemnității procedurilor parlamentare, manifestat prin prezența fizică a Prim-ministrului în fața plenului deliberativ al Parlamentului, cu principii caracteristice stării excepționale, cum ar fi principiul protecției sănătății deputaților. Este evident că acest din urmă principiu ar fi trebuit să prevaleze și că, dat fiind acest fapt, textul constituțional trebuia îmbogățit, prin interpretare, cu o nouă regulă: **Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege, în situații excepționale, fără prezența obligatorie a deputaților în sala de plen.**

Ne este greu să înțelegem de ce majoritatea judecătorilor Curții Constituționale au omis efectuarea unei exerciții de punere în balanță efectivă a intereselor concurente și au invocat un text care reglementează o procedură absolut formală. Prim-ministrul vine în fața Parlamentului și prezintă proiectul în privința căruia își angajează răspunderea Guvernul, nefiind nevoie de niciun vot din partea deputaților. Constituția nu spune că în acea zi au loc dezbateri sau pledoarii în favoarea proiectului. Constituția îi conferă acestei proceduri doar un caracter solemn, nu de substanță. Partea cu adevărat semnificativă a articolului 106¹ din Constituție, adică partea plină de substanță, începe de la alin. (2) și a fost ignorată cu desăvârșire de colegii judecători. Dacă deputații nu sunt de acord cu proiectul propus, indiferent dacă l-au citit de acasă sau din birou, de pe e-mail sau de pe foile puse în căsuța poștală, ori dacă s-au prezentat la ședința de plen, pot iniția o moțiune de cenzură, în termen de trei zile, iar efectul votării moțiunii de cenzură constă în demiterea Guvernului.

Să declari inadmisibilă o sesizare pentru interpretarea articolului 106¹ din Constituție pentru că îți pare clar textul articolului poate să contravină exigenței constituționale de a-i asigura Guvernului competența practică și efectivă a angajării răspunderii în timpul unei situații excepționale. Apelând la metoda reducerii la absurd, ce s-ar întâmpla dacă majoritatea deputaților nu s-ar prezenta niciodată, nemotivat, la o ședință de plen în care este angajată răspunderea

Guvernului? Ce ar mai rămâne din instituția angajării răspunderii guvernamentale?

Soluția Curții Constituționale a Moldovei trebuia să reflecte următoarele: **în situații excepționale, în care există riscuri la adresa vieții și a sănătății persoanelor** care se adună în sala de plen a Parlamentului, dacă deputaților li se comunică din timp textul proiectului (prin e-mail, prin căsuța poștală sau prin alte mijloace), lipsa cvorumului parlamentar poate fi considerată motivată, iar ședința consumată din momentul venirii Prim-ministrului sau a reprezentantului Guvernului în sala de plen.

În consecință, afirmăm că nu suntem de acord cu decizia Curții de a nu interpreta articolul 106¹ din Constituție printr-o hotărâre. Această abordare nu a ținut cont de eventualele consecințe negative ale obligației rigide de prezentare a proiectului pentru care se angajează răspunderea guvernamentală în fața Parlamentului, într-o situație excepțională. În plus, această abordare a adus un deserviciu dreptului constituțional din Republica Moldova, prin faptul că a omis să scoată în evidență virtuțile interpretării teleologice, în raport cu opțiunile formaliste.