

Opinie separată,

formulată pe baza articolelor 27 alin. (5) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 67 din Codul jurisdicției constituționale

Prin Decizia nr. 178 din 12 decembrie 2023, Curtea Constituțională a declarat inadmisibile sesizările depuse de dnii Gaik Vartanean, Vlad Batrîncea, Adrian Lebedinschi și Grigore Novac, deputați în Parlamentul Republicii Moldova, și de Consiliul raional Glodeni referitoare la verificarea constituționalității articolului 48 alin. (4) din Codul educației și a articolului II alineatele (2) – (9) din Legea nr. 257 din 17 august 2023.

Nefiind de acord cu concluziile colegilor judecători constituționali, am formulat prezenta opinie separată.

Autorii sesizărilor au formulat, deopotrivă, critici de neconstituționalitate extrinseci și intrinseci.

I. Din perspectiva criticilor de neconstituționalitate extrinseci, autorii sesizărilor au subliniat că prevederile contestate au fost introduse printr-un amendament înaintat de un deputat la proiectul de lege inițiat de Guvern și votat în prima lectură de Parlament la 11 mai 2023. Amendamentul în discuție a fost înregistrat la 16 august 2023 și a fost votat la în lectura a doua 17 august 2023. Autorii susțin că amendamentul nu a urmărit scopul redactării sau reformulării proiectului de lege, ci a introdus norme noi, care nu au fost supuse consultărilor publice și avizărilor, așa cum prevede Regulamentul Parlamentului. În special, nu a fost solicitat avizul Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM). De asemenea, având în vedere că amendamentul a fost votat în termen de o zi de la înregistrare, opoziției nu i s-a oferit un termen rezonabil pentru formularea propunerilor. Prin urmare, în partea referitoare la pretinsa încălcare a procedurii legislative, autorii sesizărilor au afirmat incidența articolelor 54, 74 alin. (1), 109 și 111 din Constituție.

Curtea a ajuns la concluzia că amendamentul nu a introdus modificări substanțiale și norme noi în proiectul de lege votat în prima lectură. În special, articolul II alineatele (2) – (9) din legea în discuție, care, de asemenea, a fost introdus prin acest amendament, are un caracter accesoriu față de articolul 48 alin. (4) din Codul educației și urmărește scopul implementării acestui articol (a se vedea DCC nr. 178 din 12 decembrie 2023, §§ 28-30). Referitor la nesolicitarea avizului CALM, Curtea a menționat că aceasta nu este o obligație prevăzută în mod expres de vreo normă constituțională (*ibidem*, §§ 31-33).

Nu pot fi de acord cu aceste concluzii formulate de colegii judecători din următoarele considerente.

Amendamentul în discuție a fost înregistrat la comisia parlamentară de profil pe 16 august 2023 și conține atât o redactare nouă a articolului 48 alin. (4) din Codul educației, cât și dispoziții tranzitorii, care reprezintă, de fapt, norme conceptuale noi (articolul II alineatele (2) – (9) din Legea nr. 257 din 17 august 2023). Acestea nu erau prevăzute în textul votat la 11 mai 2023, în prima lectură, ca concept. Mai mult, nota informativă la amendament, alcătuită din trei alineate, prevede că modificările vizează raporturile de serviciu ale unor conducători ai organelor locale de specialitate în domeniul învățământului, de la numirea cărora au trecut mai mult de patru ani, ale celor care nu au fost numiți prin concurs, precum și ale celor care au fost numiți pe o perioadă nedeterminată.

Menționez că articolul II alin. (4) din Legea nr. 257 din 17 august 2023 i-au oferit ministrului Educației competența de a constata, printr-un ordin, încetarea de drept a raporturilor de serviciu cu conducătorii organelor locale de specialitate în domeniul învățământului vizați de prevederile contestate. De asemenea, alineatul (7) din același articol i-a acordat ministrului respectiv competența de a desemna interimatele funcțiilor de conducători ai organelor locale de specialitate în domeniul învățământului.

Totodată, din stenograma ședinței Parlamentului din 17 august 2023 rezultă că reprezentanții opoziției au observat esența acestui amendament și au solicitat excluderea proiectului de lege, inclusiv a amendamentului, din ordinea de zi, dată fiind necesitatea unor discuții suplimentare. Totuși, majoritatea parlamentară a respins această solicitare și, în lipsa oricăror dezbateri, a votat legea în discuție în lectura a doua, iar opoziția a părăsit sala de ședințe în semn de protest (a se vedea stenograma ședinței Parlamentului din 17 august 2023, pag. 13,14, 27-29). În acest context, este relevantă jurisprudența anterioară în care **Curtea a subliniat că poate verifica constituționalitatea unei legi sub aspect procedural doar dacă la adoptarea ei Parlamentul a afectat vreun element esențial al procesului de legiferare, care rezultă expres din Constituție sau care poate fi dedus clar dintr-un principiu constituțional** (a se vedea HCC nr. 14 din 27 aprilie 2021, §§ 54, 63-68); HCC nr. 21 din 27 iulie 2021, § 23).

Curtea a reținut că cerința dezbaterii proiectelor de lege rezultă din articolul 74 alin. (1) din Constituție, care prevede că legile organice se adoptă [...] *după cel puțin două lecturi*.

Curtea a notat că textul constituțional „după cel puțin două lecturi” nu se limitează doar la respectarea unei condiții formale la adoptarea unei legi, *i.e.* votarea legii de două ori, ci are în vedere că, în cadrul celor două lecturi, Parlamentul trebuie să examineze într-o dezbateri plenară conținutul legii în discuție. **Așadar, Curtea a reținut că textul constituțional „după cel puțin două lecturi” conține atât un element procedural, cât și un element substanțial.** Elementul procedural presupune că Parlamentul trebuie să voteze în două lecturi proiectul de lege organică. Pe de altă parte, elementul substanțial presupune că, până la votare, Parlamentul trebuie să supună dezbaterilor conținutul proiectului de lege organică. **Dezbaterile reprezintă esența parlamentarismului și le oferă deputaților, în virtutea mandatului lor reprezentativ, posibilitatea de a combate politic opinii, argumente și idei.** În acest context, **deputaților trebuie să li se ofere posibilitatea practică și efectivă de a-și formula poziția cu privire la proiectul de lege.** Neîndeplinirea vreunui element menționat face incident textul „după cel puțin două lecturi” din articolul 74 alin. (1) din Constituție (HCC nr. 19 din 13 iulie 2021, §§ 31,32).

Curtea a notat că Parlamentul poate stabili termene pentru depunerea amendamentelor. Totuși, **aceste termene trebuie să fie rezonabile, pentru a le permite deputaților să analizeze conținutul proiectului de lege și să formuleze amendamente** (*ibidem*, § 62).

Cu privire la argumentul autorilor sesizărilor că modificarea legislativă nu a fost avizată în modul corespunzător de Congresul Autorităților Locale din Moldova, contrar articolului 109 din Constituție, de asemenea, este relevantă jurisprudența anterioară a Curții, în special Hotărârea nr. 2 din 28 ianuarie 2014, în care a menționat la § 107 că, potrivit articolului 4 alin. (6) din Carta Europeană a Autonomiei Locale, **autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, pe cât e posibil,**

în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor **pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct.**

Chiar în Decizia nr. 178 din 12 decembrie 2023, la § 33, Curtea a reținut că, în jurisprudența sa, interpretând principiul autonomiei locale, a stabilit că **orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale va fi consultată în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale.**

II. Cu privire la criticile de neconstituționalitate intrinseci, autorii sesizărilor au menționat că prevederile articolului II din Legea nr. 257 din 17 august 2023, în special alineatele (4) și (7), contravin principiului autonomiei locale garantat de articolele 109 și 111 din Constituție. Sub acest aspect, autorii au făcut trimitere la importanța respectării principiului descentralizării administrative, care le acordă autorităților publice locale de nivelul al doilea dreptul să-și rezolve problemele de personal din cadrul serviciilor descentralizate, cum sunt și direcțiile de învățământ.

În procesul examinării sesizărilor în cauză, Curtea a solicitat opinia CALM, în care se menționează că, potrivit prevederilor constituționale, în Republica Moldova funcționează un sistem al administrației publice descentralizat, care implică competențe proprii și competențe delegate. Competențele atribuite autorităților administrației publice locale trebuie să fie depline și exclusive. Acest fapt se garantează prin autonomia organizatorică, decizională și financiară a autorităților publice locale respective. Prin urmare, este inadmisibil amestecul autorității centrale în organizarea și funcționarea unui serviciu public descentralizat. În caz contrar, are loc procesul invers de centralizare și, în consecință, de încălcare a principiilor constituționale de organizare și funcționare a sistemului administrației publice (art. 109 din Constituția RM). Cele menționate sunt confirmate și de articolul 4 alin. (2) lit. g¹) din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, potrivit căruia întreținerea școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului care deservește populația raionului respectiv, precum și activitatea metodică, alte activități din domeniu – reprezintă un domeniu propriu de activitate al autorităților publice locale de nivelul al doilea. Prin urmare, CALM consideră că prevederile contestate nu corespund prevederilor constituționale și internaționale privind organizarea și funcționarea administrației publice locale.

În aceste condiții, am ajuns la concluzia că prevederile contestate ar putea fi interpretate și ca o încercare de a „suspenda temporar” prin lege organică competențele constituționale ale autorităților publice locale de nivelul al doilea în domeniul educației, care este un serviciu descentralizat.

Rezumând cele menționate *supra*, consider că normele contestate de autorii sesizărilor fac incidente articolele 1 alin. (3), 23, 74, 109 și 111 din Constituție, fapt care justifică admiterea sesizărilor și examinarea lor în fond.

Judecător al Curții Constituționale

Vladimir ȚURCAN

12 decembrie 2023