

PERFECTIONAREA PROCEDURII DE RIDICARE A EXCEPȚIEI DE NECONSTITUȚIONALITATE ON REPUBLICA MOLDOVA



Victor PUȘCAȘ,
judecător la Curtea Constituțională
a Republicii Moldova,
doctor on drept

SUMMARY

The most important victory of the judicial and law reform in the Republic of Moldova, which gives independence to the judges, is in our opinion the right of judicial bodies not to apply normative acts contravening the Constitution in the solution of either civil, penal or administrative conflicts. In such cases, the legal institutions have the right to request the control of the constitutionality of the applicable normative acts in the solution of conflicts in whose aim the legislator has introduced the procedure of checking the exception from constitutionality.

Ce onseamnă excepția de neconstituționalitate? On opinia unor autori¹, excepția de neconstituționalitate reprezintă o procedură de inițiere de către instanțele de judecată, din oficiu sau la cererea persoanelor dependente de actul justiției, a controlului conformității cu normele constituționale a unui act normativ, care va fi aplicat sau deja a fost aplicat la soluționarea litigiului.

On prezent, excepția de neconstituționalitate reprezintă singura cale pentru persoanele fizice de a supune controlului constituționalității actele normative presupuse neconstituționale, on baza cărora au fost și trebuie să fie rezolvate litigiile.

Excepția de neconstituționalitate este considerată o cale indirectă,

deoarece controlul constituționalității poate fi efectuat numai prin instanța de judecată on cadrul examinării unei cauze judiciare.

Statistica Curții Constituționale ne demonstrează că această cale de control al constituționalității actelor normative aproape că nu funcționează.

On anii 1996, 1999, 2004 și 2006 Curtea Constituțională nu a examinat nici o excepție de neconstituționalitate; on 1997, 2001 și 2005 a examinat cote 2 excepții anual; on 2000, 1998, 2000, 2002 și 2003 - cote una. On total au fost pronunțate 10 hotărâri asupra

excepțiilor de neconstituționalitate; 11 sesizări n-au fost admise spre examinare.

Vom menționa că pe parcursul anilor 1996–2006 Curtea Constituțională a recunoscut neconstituționale integral sau parțial 174 de acte normative. Această statistică demonstrează prevalența controlului constituțional abstract al actelor normative enumerate în art.135 alin.(1) lit.a) față de controlul concret, prevăzut de art.135 alin.(1) lit.g) din Constituție și efectuat la solicitarea instanțelor judecătorești prin intermediul Curții Supreme de Justiție.

Care este cauza? Vom încerca să răspundem la această întrebare, analizând factorii subiectivi și obiectivi, care limitează persoanele fizice și juridice, precum și instanțele judecătorești să recurgă la ridicarea excepției de neconstituționalitate, drept garanție a efectuării unei justiții conforme standardelor internaționale.

Unul din factorii principali, în opinia noastră, rezidă în conștientizarea necesității folosirii mecanismului excepției de neconstituționalitate de către judecători, procurori, avocați și alți participanți la procesul judiciar.

Ce se are în vedere? Practica Curții Constituționale confirmă faptul că instanțele judecătorești ridică rareori excepția de neconstituționalitate din propria inițiativă. Deseori ele resping în mod neontemeiat demersurile sau le satisfac neverificând care anume normă sau parte a normei aplicabile la rezolvarea litigiului se află în legătură causală nemijlocit cu litigiul². Nu este folosit nici dreptul de a ridica excepția de neconstituționalitate la orice etapă a procesului judiciar: în prima instanță,

în instanța de apel sau în instanța de recurs (ordinar și neordinar) și altele.

În opinia noastră, în societate mai persistă regula aplicării oarbe a normelor de drept, cunoscută regimului sovietic, în care domina concepția prezumției constituționalității normelor de drept adoptate de autoritățile publice centrale. La nivel informațional există o supraapreciere a Convenției Europene a Drepturilor Omului, în defavoarea aplicării normelor constituționale la rezolvarea litigiilor. Probabil, această opinie s-a creat sub presiunea multiplelor cauze pierdute la CEDO și a recomandărilor insistente ale instanțelor judecătorești ierarhic superioare de a aplica direct normele Convenției. Pentru confirmare aș putea aduce mai multe exemple pe care le-am expus la diferite forumuri și în literatura de specialitate.

Mă voi limita la un caz recent. În ziarul „Moldova Suverană” din 27 noiembrie 2007³, în care se analizează Hotărârea CEDO din 9 octombrie 2007 în cauza Klionov versus Moldova⁴ privind „modificarea alin.(2) art. 437 CPC, în special excluderea sintagmei „...prevederile art.85 alin.(4) și ale art.86 neavând incidență”, autorul comentariului deduce următoarele: „Or, instanțele judecătorești au obligația să aplice în mod direct concluziile Curții Europene în orice caz concret ce este supus aprecierii lor, fără să aștepte modificările necesare în Codul de procedură civilă”.

Presupunem că sintagmele, la care face referire autorul comentariului, contravin Constituției, în opinia lui, însă, este mai simplu de a aplica direct prevederile Convenției în baza

art. 46, decot de a supune controlului constituționalității actele normative care contravin Constituției.

Consider că tendința de diminuare a rolului Constituției Republicii Moldova în raport cu CEDO necesită a fi schimbată. Pentru că:

- normele procedurii civile și penale obligă instanțele judecătorești să supună controlului constituționalității actele normative care contravin Constituției⁵;

- hotărârile explicative ale Plenului Curții Supreme de Justiție nr.2 din 30 ianuarie 1996 și nr.17 din 19 iunie 2000⁶ obligă instanțele judecătorești să verifice nu numai circumstanțele de drept și de fapt ale litigiului, dar și să pună actul normativ în balanța justiției, verificându-l atât din punctul de vedere al constituționalității, cât și al conformității cu Convenția Europeană;

- Curtea Europeană pentru Drepturile Omului recomandă statelor – membre ale Consiliului Europei să rezolve conflictele la nivel național și să aplice mai întâi legislația națională, care nu contravine Constituției statului, respectiv Convenției Europene. Curtea de la Strasbourg privește excepția de neconstituționalitate ca o prelungire a accesului la justiție, inclusiv la Curtea Constituțională.

În cazul *Boicenکو versus Moldova*⁷ Curtea de la Strasbourg a recunoscut următoarele: „Chiar și admitând faptul că articolele invocate de Guvern ar fi permis detenția reclamantului, aceasta ar contraveni art.25 din Constituție, care prevede în termeni clari că arestarea se face în temeiul unui mandat, pentru o durată de cel mult 30 de zile”.

Și mai categoric s-a pronunțat Curtea de la Strasbourg în cazul *S. Pronina versus Ucraina*⁸. S-a constatat că „în sistemul de drept al Ucrainei, în care persoanele fizice nu au dreptul la adresări individuale la Curtea Constituțională a Ucrainei, instanțele judecătorești naționale sunt obligate să verifice conformitatea actelor normative cu Constituția și dacă apar suspiciuni privind constituționalitatea actelor (n.a.) să se adreseze cu un demers pentru deschiderea procesului de jurisdicție constituțională”. În acest caz Curtea Europeană a conchis că instanțele judecătorești ucrainene de mai multe niveluri n-au făcut nici o încercare de a supune controlului constituționalității actele normative aplicabile la soluționarea litigiului. O situație similară, în opinia noastră, există și în Republica Moldova.

Practica ne demonstrează că pot fi pierdute la CEDO cauzele și în caz de neridicare a excepției de neconstituționalitate.

Al doilea factor este perfecționarea mecanismului excepției de neconstituționalitate. Pentru prima dată instituția excepției de neconstituționalitate a fost introdusă în Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. Art.135 alin.(1) lit.g) stipulează că Curtea Constituțională „rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție”.

Vom menționa că într-o perioadă de aproximativ 10 ani legislatorul a revăzut de câteva ori procedura ridicării excepției de neconstituționalitate și nu întotdeauna a reușit.

De exemplu, on Codul de procedură civilă excepția de neconstituționalitate a fost introdusă pentru prima dată prin Legea nr.942 din 18 iulie 1996⁹.

Din mecanismul prevăzut de art.11 CPC on redacția precedentă putem deduce următoarele:

- instanțelor judecătorești li s-a impus obligația să verifice conformitatea actului normativ aplicabil la rezolvarea litigiului cu Constituția; dacă instanța ajungea la concluzia că actul normativ adoptat după 27 august 1994 contravine Constituției, era obligată să nu-l aplice, dar conform procedurii, să-l remită prin intermediul Curții Supreme de Justiție Curții Constituționale pentru controlul constituționalității;

- instanței judecătorești i s-a acordat un anumit nivel de independență față de Curtea Supremă de Justiție. Curtea Supremă nu era on drept să se pronunțe asupra sensului propunerii făcute de instanța ierarhic inferioară, dar era obligată să formuleze sesizarea și să o prezinte Curții Constituționale;

- era clară competența on materie a Curții Supreme de Justiție, ca instanță judecătorească de drept comun, și a Curții Constituționale, ca instanță de control constituțional.

Noul Cod de procedură civilă (on vigoare din 12.06.2003),¹⁰ prevedea on art.12 același mecanism, cu unele excepții. Art.12 din Codul de procedură civilă stipula că „Curtea Supremă de Justiție examinează propunerea și, dacă aceasta este ontemeiată, adresează Curții Constituționale sesizarea on conformitate cu prevederile Codului jurisdicției constituționale”. Sintagma „dacă propunerea este ontemeiată” a creat, on opinia noastră, un șir de

dificultăți, care au influențat negativ actul justiției.

Prin aceste modificări:

- s-a limitat dreptul judecătorilor, curților de apel și instanțelor judecătorești specializate de a contesta actele normative ce contravin Constituției, on baza cărora puteau fi rezolvate litigiile;

- on problemele aplicării normelor de drept neconforme Constituției, instanțele judecătorești inferioare au devenit dependente de opinia Curții Supreme de Justiție;

- Curtea Supremă de Justiție, contrar art.134 alin.(1) din Constituție, a devenit on problema dată a doua autoritate de jurisdicție constituțională on Republica Moldova. Ea determină constituționalitatea actului normativ considerat neconstituțional de instanțele judecătorești inferioare;

- s-a redus inițiativa judecătorească pentru controlul constituțional al actelor normative.

Sontem de părere astfel că la aplicarea restronsă a excepției a influențat și opinia unor specialiști¹¹, care cereau Parlamen-tului „abilitarea Curții Supreme de Justiție cu dreptul de a se pronunța pe marginea admisibilității propunerilor instanțelor judecătorești, ierarhic inferioare privind ridicarea excepției de neconstituționalitate”.

La 21 iulie 2006, Legislatorul a modificat iarăși Codul de procedură civilă¹², prin Legea nr.244-XVI din 21 iulie 2006, introducnd un nou articol, articolul 12¹ „Ridicarea excepției de neconstituțio-nalitate”, on care au fost introduse noi reglementări.

Astfel, conform noii proceduri, orice instanță de judecată poate sesiza direct

Curtea Constituțională fără intermedierea Curții Supreme de Justiție. Sesizarea Curții Constituționale poate avea loc nu numai la orice etapă a procedurii, dar și la etapa de executare a hotărârii pronunțate. Până la adoptarea hotărârii Curții Constituționale se suspendă nu numai procedura de examinare a pricinii, dar și procedura de executare a hotărârii judecătorești.

Considerăm că aceste reglementări conduc la perfecționarea procedurii ridicării excepției de neconstituționalitate.

Oferind însă fiecărei instanțe judecătorești dreptul de a ridica excepția de neconstituționalitate direct la Curtea Constituțională, Legislatorul n-a ținut cont de faptul că, potrivit art.135 alin. (1) lit.g), acest drept oi revine exclusiv Curții Supreme de Justiție. Curtea Constituțională, examinând sesizările judecătorilor Fălești¹³ la 26.03.07, și a sectorului Roșcani¹⁴ mun. Chișinău la 19.06.07, nu le-a acceptat spre examinare menționând, on fond că Curtea Constituțională poate fi sesizată doar de subiecții indicați on art.25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională

(inclusiv Curtea Supremă de Justiție), on privința actelor normative stipulate on art.135 alin.(1) lit.a), iar on baza art.135 alin.(1) lit.g) – exclusiv de Curtea Supremă de Justiție, la propunerea judecătorei ordinare. Nici on Constituție, nici on Legea cu privire la Curtea Constituțională, nici on Codul jurisdicției constituționale, instanțele judecătorești, cu excepția Curții Supreme de Justiție, nu sunt recunoscute ca subiect cu drept de sesizare la Curtea Constituțională. Astfel, doar Curtea Supremă de Justiție poate ridica on fața Curții Constituționale excepția de neconstituționalitate a actului normativ.

Pentru a abilita fiecare instanță judecătorească cu dreptul de a ridica excepția de neconstituționalitate, este necesar de a modifica art.135 din Constituție, expunond lit.g) on următoarea redacție: „Curtea Constituțională rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate a actelor normative, sesizate de instanțele judecătorești”. Astfel, s-ar finaliza procedu-ra excepției de neconstituționalitate.

Una dintre problemele mult discutate la ora actuală este lărgirea atribuțiilor Curții Constituționale și ondeosebi introducerea plongerii constituționale. Deși problema se discută pe parcursul a 10 ani, oncă nu a fost formulată propunerea finală. După părerea noastră, nu se face o distincție clară ontre obiectul plongerii constituționale și obiectul excepției de neconstituționalitate. Dacă obiectul plongerii constituționale poate fi orice acțiune (inacțiune) sau omisiune a autorităților publice privind respectarea drepturilor și libertăților fundamentale, obiectul excepției de neconstituționalitate ol constituie doar actele normative ale autorităților publice.

Ambele atribuții trebuie să onglobeze astfel de principii de bază, cum ar fi asigurarea accesului la justiție, asigurarea dreptului la apărare, asigurarea dreptului la o justiție imparțială, obiectivă și echitabilă și alte principii constituționale.

BIBLIOGRAFIE

¹ V. Zubco. Curtea Constituțională – unica autoritate politico-jurisdicțională. Chișinău, 2000; A.Arseni. Drept constituțional și instituții politice. Vol.1, Chișinău, CEP USM, 2005; N.Osmochescu. Curtea Constituțională la doi ani de activitate. Buletinul tinerilor juriști, 1997, nr.1; V. Pușcaș. Unele probleme privind excepția de neconstituționalitate. Revista Națională de Drept, 2006, nr. 4; V.Pușcaș. Ombunătățirea sau onrăutățirea mecanismului de ridicare a excepției de neconstituționalitate, Legea și viața, 2007, nr.2.

² Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.184 – 187/24 din 14.12.2007.

³ Ion Muruianu. Realizarea dreptului de acces efectiv la justiție prin prisma achitării taxei de stat. „Moldova Suverană”, 27.11.2007.

⁴ <http://www.dejure.md>

⁵ Art.7, art.12 din CPC, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.104-110/441 din 07.06.2003.

⁶ Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție nr.2 din 30 ianuarie 1996 Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Constituției Republicii Moldova. Culegere de hotărâri explicative ale Curții Supreme de Justiție. Chișinău 2002; Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție nr.17 din 19 iunie 2000 Privind aplicarea on practica judiciară de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Culegere de hotărâri explicative ale Curții Supreme de Justiție. Chișinău, 2002.

⁷ Cazul Boicenko versus Moldova (nr. 41088/05) <http://cmiskp.cchr.coe.int>

⁸ Cazul S.Pronina versus Ucraina (nr. 63566/00.2006) <http://cmiskp.cchr.coe.int>

⁹ Legea nr.942 din 18 iulie 1996 pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 81-82/763 din