

EXECUTAREA ACTELOR CURȚII CONSTITUȚIONALE

THE EXECUTION OF THE ACTS OF CONSTITUTIONAL COURT

CZU: 342.565.2:347.991(478)

<https://doi.org/10.5281/zenodo.7885450>

Eugen BUTUCEA¹

ABSTRACT *The article contains a presentation of the problem of the execution of the constitutional justice acts, starting from the legislation in the field and the findings of the Constitutional Court of the Republic of Moldova. Given that the acts of the Court are not executed according to the legal provisions, the author comes with the proposal to strengthen the mechanism for bringing to liability those persons who are guilty of not executing or improper execution of the acts of constitutional justice, especially by diversifying the measures of constitutional constraint.*

Keywords: *constitutional justice, acts of constitutional justice, execution of acts of the Constitutional Court, constitutional liability.*

REZUMAT. *Articolul cuprinde o prezentare a problemei executării actelor justiției constituționale, pornind de la legislația în domeniu și constatările Curții Constituționale a Republicii Moldova. Dat fiind faptul că actele Curții nu sunt executate conform prevederilor legale, autorul vine cu propunerea de a consolida mecanismul de tragere la răspundere a persoanelor ce se fac vinovate de neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a actelor justiției constituționale, mai ales prin diversificarea măsurilor de constrângere constituțională.*

Cuvinte cheie: *justiția constituțională, actele justiției constituționale, executarea actelor Curții Constituționale, răspunderea constituțională.*

Introducere. Actele adoptate de Curtea Constituțională evidențiază caracterul consecvent, obiectiv și exigent al jurisdicției constituționale în vederea asigurării supremației Constituției, respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, reliefând, în același timp, modul în care este percepută ideea de constituționalitate și rolul Curții ca factor stabilizator în societate și factor moderant între ramurile puterii de stat. Exercitarea cu imparțialitate a acestor atribuții învederează calitatea Curții Constituționale de componentă esențială a statului de drept [1, p. 97].

Dincolo de această realitate, trebuie să recunoaștem că „dintotdeauna și pretutindeni, punerea în executare a deciziilor jurisdicțiilor constituționale a ridicat mari probleme, a provocat interminabile dispute doctrinare și practice. Aceasta din cel puțin două motive: instanțele constituționale nu dispun de autorități care să le pună în executare deciziile și hotărârile; eficiența deciziilor acestora a fost și este în strânsă legătură cu comportamentul constituțional loial al autorităților publice” [2, p. 1420].

¹ Eugen BUTUCEA, doctorand, Școala doctorală Științe Juridice, Universitatea de Stat din Moldova, e-mail: salubrisgrup@yahoo.com , ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5587-5942>

Prin urmare, în prezent, una dintre cele mai disputate probleme ale justiției constituționale o reprezintă executarea actelor acesteia, care în diferite sisteme de drept dispune de diferite mecanisme de realizare.

Plecând de la cele enunțate, în demersul științific de față ne propunem să analizăm problema executării actelor justiției constituționale din Republica Moldova în baza legislației în vigoare și a doctrinei juridice în domeniu, în vederea elucidării particularităților acesteia.

Legislația Republicii Moldova prevede expres că „actele Curții Constituționale sunt acte oficiale și executorii, pe întreg teritoriul țării, pentru toate autoritățile publice și pentru toate persoanele juridice și fizice. Actele normative sau unele părți ale acestora declarate neconstituționale devin nule și nu se aplică din momentul adoptării hotărârii respective a Curții Constituționale” [3, art. 28; 4, art. 140]. Așadar, actele Curții Constituționale au efect *erga omnes*, fiind obligatorii și opozabile tuturor subiecților, indiferent de nivelul autorității [1, p. 97].

Referindu-ne la cadrul juridic care reglementează executarea actelor Curții Constituționale precizăm că potrivit art. 74 din *Codul jurisdicției constituționale* [5]: „(1) Hotărârile și avizele Curții Constituționale se expediază: a) părților; b) autorităților publice și factorilor de decizie ale căror acte au fost examinate de Curtea Constituțională. (2) Hotărârile și avizele Curții Constituționale se expediază de asemenea: a) Președintelui Republicii Moldova; b) Parlamentului; c) Guvernului; d) Curții Supreme de Justiție; f) Procurorului General; g) ministrului justiției.”

În continuare, art. 75 stabilește: „(1) Hotărârile și avizele se execută în termenii indicați de Curtea Constituțională. (2) Daunele pricinuite persoanelor fizice și juridice prin aplicarea unui act normativ recunoscut ca fiind neconstituțional se repară în condițiile legii. (3) Executarea hotărârii și avizului este adusă la cunoștința Curții Constituționale în termenul indicat de ea. (4) Factorii de decizie care nu au executat în termenul stabilit hotărârea și avizul poartă răspundere conform art. 82.”

Totodată, art. 76 prevede că „controlul asupra executării hotărârilor și avizelor Curții Constituționale este exercitat de Secretariat, sub conducerea judecăto-rului raportor, în conformitate cu Regulamentul Secretariatului Curții Constituționale”.

Dispoziții importante în acest sens conține și *Legea cu privire la Curtea Constituțională* nr. 317/1994 [3]. Astfel, art. 28¹ prevede: „(1) Guvernul, în termen de cel mult 3 luni de la data publicării hotărârii Curții Constituționale, prezintă Parlamentului proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea sau abrogarea actului normativ sau a unor părți ale acestuia declarate neconstituționale. Proiectul de lege respectiv va fi examinat de Parlament în mod prioritar. (2) Președintele Republicii Moldova sau Guvernul, în termen de 2 luni de la data publicării hotărârii Curții Constituționale, modifică și completează sau abrogă

actul sau unele părți ale acestuia declarate neconstituționale și, după caz, emite sau adoptă un act nou. (3) Actele emise întru executarea actelor normative sau a unor părți ale acestora declarate neconstituționale devin nule și se abrogă. (4) Observațiile (constatările) Curții Constituționale privind lacunele (omisiunile) reglementărilor normative, datorate nerealizării unor prevederi constituționale, indicate în adresă, urmează să fie examinate de instanța vizată, care în termen de cel mult 3 luni, va informa Curtea Constituțională despre rezultatele examinării.”

În fine, art. 28² stabilește că „neexecutarea, executarea necorespunzătoare, împiedicarea executării actelor Curții Constituționale atrag după sine răspunderea prevăzută de legislația în vigoare.”

Dincolo de legile organice citate, care reglementează subiectul, atragem atenția că unele momente sunt stipulate și în *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1662 din 23.12.2002 privind modul de executare a hotărârilor Curții Constituționale* [6]. Potrivit acestei Hotărâri: „în termen de cel mult 2 luni de la data publicării Hotărârii Curții Constituționale în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, autoritățile administrației publice centrale vor prezenta Guvernului în modul stabilit, conform competențelor atribuite, proiectele de legi privind modificarea, completarea, abrogarea actului legislativ sau a unor părți ale acestuia, declarate neconstituționale” (pct. 1).

„Proiectele privind modificarea, completarea sau abrogarea actelor normative emise de Guvern și declarate neconstituționale vor fi prezentate Guvernului în termen de cel mult o lună de la data publicării Hotărârii Curții Constituționale în Monitorul Oficial al Republicii Moldova” (pct. 2).

„Actele emise întru executarea actelor legislative, actelor normative emise de Guvern sau a unor părți ale acestora, declarate neconstituționale, vor fi prezentate spre abrogare în termenele stabilite la punctele 1 și 2 din hotărâre. În cazul abrogării totale sau parțiale a unui act normativ declarat neconstituțional, vor fi prezentate pentru abrogare totală sau parțială și actele normative de modificare sau completare a acestuia. În cazul abrogării totale sau parțiale a unui act normativ declarat neconstituțional, prin care au fost modificate alte acte normative, vor fi prezentate pentru abrogare totală sau parțială și actele normative modificate sau completate de acesta” (pct. 3).

„Proiectele privind modificarea, completarea sau abrogarea actelor normative declarate neconstituționale vor fi elaborate în modul stabilit de Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017.”

Referitor la cadrul temporal, în pct. 5 este prevăzut că „în termenele indicate la punctele 1 și 2 este inclus și timpul rezervat pentru coordonarea proiectelor cu organele interesate.” Important este că potrivit pct. 6 responsabilitatea pentru prezentarea în termen a proiectelor sus-numite o poartă conducătorii autorităților administrației publice centrale.

În același timp, se stabilește că „Ministerul Justiției va exercita funcția de control asupra procesului de inițiere de către organele interesate a elaborării proiectelor privind introducerea în legislație a modificărilor și completărilor ce rezultă din hotărârile Curții Constituționale. Pentru organizarea executării hotărârilor Curții Constituționale, Ministerul Justiției în termen de 5 zile lucrătoare din data publicării acestora în Monitorul Oficial al Republicii Moldova va atenționa în scris executorul responsabil despre înaintarea propunerilor ce rezultă din hotărârile Curții Constituționale” (pct. 7). În cazul în care este necesară completarea unor acte normative care nu țin de domeniul de activitate al unei anumite autorități a administrației publice centrale, executorul responsabil de înaintarea propunerilor ce rezultă din hotărârea Curții Constituționale va fi numit de Guvern, la propunerea Ministerului Justiției.

Dincolo de aceste reglementări legislative și normative, atragem atenția că însăși Curtea Constituțională s-a expus asupra problemei executării actelor justiției constituționale [1, p. 97-99]. Astfel, conform alegațiilor sale „Hotărârile Curții sunt destinate în primul rând legislatorului, dar și altor subiecți, care participă la procesul legislativ. Rezultatul muncii legislativului și a altor autorități antrenate în creația normativă este apreciat într-un proces al justiției constituționale, mai mult, hotărârea Curții impune acestora obligația de a întreprinde măsurile legislative adecvate.”

„Hotărârile Curții Constituționale sunt definitive, nu pot fi supuse nici unei căi de atac, inclusiv de către legislator, și sunt obligatorii. Din acest motiv, anume factorii juridici, și nu cei politici, emotivi sau de altă natură, trebuie să determine reacțiile față de actele Curții, în special dacă ele generează obligații concrete pentru subiecți.”

„Constatarea inacțiunii legislative, adică a lacunei legii sau a altui act normativ contrar Constituției generează, în mod inevitabil, consecințe juridice. Hotărârea Curții Constituționale presupune obligația legislatorului de a soluționa problema existenței unor lacune de drept printr-o reglementare adecvată și eliminarea prevederilor defectuoase. Absența reacției legislatorului la hotărârea Curții, întârzierile în soluționarea acestor probleme sau eliminarea parțială a lacunelor sunt contrare ordinii de drept, existența acestora fiind inadmisibilă și intolerabilă.”

Respectarea principiului separării puterilor implică nu doar faptul că nici una dintre ramurile puterii nu intervine asupra competențelor unei alte ramuri, dar și faptul că nici una dintre aceste ramuri nu își va neglija atribuțiile pe care este obligată să le exercite în domeniul specific de activitate, îndeosebi atunci când o astfel de obligație a fost impusă printr-o hotărâre a Curții Constituționale.

„Lipsa unei intervenții legislative a Parlamentului în vederea executării actelor instanței de jurisdicție constituțională echivalează cu neexercitarea competenței de bază a acestuia, și anume cea de *legiferare*, atribuită de Constituție. Această situație se atestă în condițiile în care unele hotărâri ale Curții Constituționale,

prin care se declară neconstituțională o prevedere legală sau un act, pot genera vid legislativ și existența unor deficiențe și incertitudini în aplicarea legii.”

În cele din urmă menționăm că „hotărârile Curții Constituționale reprezintă, în sine, o constatare juridică general obligatorie, bazată pe elucidarea esenței problemei constituționale în urma interpretării oficiale a normelor corespunzătoare din Constituție și explicării conținutului normelor constituționale invocate. Din teza expusă rezultă că este insuficientă și incompletă executarea doar a dispozitivului hotărârii Curții Constituționale. Respectarea efectului general obligatoriu al hotărârilor Curții Constituționale nu înseamnă doar a da eficiență dispozitivului acestora, ci și, în egală măsură, considerentelor, respectiv interpretării date de Curtea Constituțională textelor Constituției, or, hotărârea este un întreg, o unitate a considerentelor și dispozitivului.”

„Executarea hotărârii Curții Constituționale trebuie să comporte un dublu efect juridic. În primul rând, aceasta trebuie să reprezinte o garanție pentru protecția dreptului subiectiv al fiecăruia și, în al doilea rând, să devină izvor de drept pentru legiuitor și executiv, jucând rolul unui diriguitor în domeniul dezvoltării dreptului. Doar împreună aceste aspecte pot garanta supremația Constituției prin asigurarea constituționalității actelor normative.”

Referindu-ne la gradul de executare a hotărârilor care declară neconstituționale prevederile unor acte normative, precizăm că în vederea monitorizării procesului de modificare a actelor legislative, prevederile cărora au fost declarate neconstituționale prin hotărâri ale Curții Constituționale, Curtea solicită în mod regulat de la Parlament și Guvern o informație asupra nivelului de executare a actelor adoptate. În răspunsurile trimise, atât legislativul, cât și executivul au ilustrat modul cum decurge executarea hotărârilor și adreselor Curții.

În ceea ce privește gradul de executare a *adreselor* Curții Constituționale, mai întâi este de menționat că, în esență, adresa constituie actul prin intermediul căruia Curtea, fără a substitui organul legislativ, își exercită, potrivit dispozițiilor art. 79 alin. (1) din *Codul jurisdicției constituționale*, rolul său de „legislator pasiv”, atenționând asupra unor lacune sau carențe existente în legislație și insistând asupra necesității operării de modificări în reglementările legale care au făcut obiectul controlului de constituționalitate.

Activitatea jurisdicțională a Curții Constituționale este orientată preponderent spre soluționarea sesizărilor depuse și exercitarea în acest scop a competențelor constituționale.

Analiza actelor supuse controlului constituționalității sub aspectul conformității cu Legea Supremă, interpretarea normelor constituționale, modul de executare a hotărârilor Curții Constituționale etc. constituie instrumente care au un rol decisiv în procesul de perfecționare a cadrului legislativ. Adresele, care se referă preponderent la omisiunile în legislație, de asemenea, contribuie la dezvoltarea sistemului de drept în stat.

Potrivit Raportului Curții Constituționale a Republicii Moldova pentru anul 2021 [7], „la momentul adoptării acestuia, rămân a fi neexecutate de către legiuitor următoarele acte: din 2011 – o adresă; din 2014 – 3 adrese; din 2015 – 2 hotărâri și o adresă; din 2016 – o hotărâre și o adresă; din 2017 – o hotărâre și 4 adrese; din 2018 – o hotărâre și 2 adrese; din 2019 – 3 hotărâri și 2 adrese; din 2020 – 4 hotărâri și 6 adrese; din 2021 – 12 hotărâri și 3 adrese.

Deci, putem constata că în pofida reglementării exprese a obligativității hotărârilor și a avizelor Curții Constituționale, în realitate aceasta nu este respectată în totalitate. Aceste momente în ansamblul lor reliefează cel puțin două momente importante, potrivit cercetărilor [8, p. 524]:

- autoritatea Curții Constituționale față de celelalte autorități ale statului și
- responsabilitatea acestora față de obligațiile impuse de Curte.

Deci, în esență, este vorba despre o problemă în domeniu și anume de răspunderea pe care o poartă subiecții responsabili de executarea actelor justiției constituționale pentru neexecutarea acestora.

Analizând problema în cauză, reiterăm că asigurarea obligativității actelor Curții este garantată în art. 28² din *Legea cu privire la Curtea Constituțională*, în care se stipulează: „Neexecutarea, executarea necorespunzătoare, împiedicarea executării actelor Curții Constituționale atrag după sine răspunderea prevăzută de legislația în vigoare.”

În același timp, art. 75 alin. (4) din *Codul jurisdicției constituționale* prevede: „Factorii de decizie care nu au executat în termenul stabilit hotărîrea și avizul poartă răspundere conform art. 82”, care la rândul său dispune în acest sens: „pentru neîndeplinirea nemotivată, în modul și în termenii stabiliți, a cerințelor judecătorilor Curții, neexecutarea hotărârilor și avizelor Curții” ... „se prevede răspundere administrativă, sub formă de amendă de pînă la 25 salarii minime”.

Reflectând asupra acestor dispoziții legale, trebuie să recunoaștem că răspunderea juridică prevăzută pentru neexecutarea actelor Curții Constituționale, cu regret, subminează substanțial autoritatea acestei instituții. Este greu de acceptat ca în cazul în care Guvernul sau Președintele Republicii nu modifică, completează sau abrogă actele asupra cărora a indicat Curtea, să achite o amendă în mărime de 25 de salarii minime. Pe de altă parte, chiar dacă ar urma o asemenea achitare (cu toate că Curtea nu indică în rapoartele sale anuale încasarea unor amenzi în acest sens), care ar fi rostul ei, luând în considerație obligațiile pe care le instituie Curtea prin hotărârile sale [8, p. 526].

Sub aspect comparativ, precizăm că în Federația Rusă, potrivit recentelor modificări legislative, în cazul în care organul legislativ al subiectului federației sau al administrației publice locale, adoptă un act normativ-juridic ce contravine Constituției Federației sau legilor federale și nu îndeplinește hotărârea Curții Constituționale referitoare la neconstituționalitatea acestuia, și dacă prin acesta sunt lezate drepturile și libertățile persoanelor fizice sau juridice, atunci în con-

formitate cu anumite proceduri e posibilă adoptarea unei legi federale cu privire la dizolvarea unui asemenea organ (reprezentativ). Pentru adoptarea actelor normative anticonstituționale și eschivarea de la anularea sau suspendarea acestuia, Președintele Federației Ruse este în drept să demită funcționarul (demnitarul) din funcție [9, p. 94-95].

Din câte se poate observa, în cazul Federației Ruse nerespectarea hotărârilor jurisdicției constituționale este sancționată pe măsură. Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem că asemenea măsuri nu pot fi luate față de însăși Duma de Stat sau Președintele Federației în cazul în care aceste autorități se eschivează de la executarea hotărârilor Curții Constituționale.

Sub acest aspect, este destul de exemplificativă situația din Germania, unde în condițiile în care hotărârile Curții Federale Constituționale sunt obligatorii pentru toate organele federației, autorități și instituții, ele sunt doar publicate, Curtea neluând alte măsuri pentru executarea lor (și nici vreo oarecare altă autoritate). Respectiv, autoritatea Curții și executarea hotărârilor sale depind de nivelul înalt al culturii juridice și a conștiinței juridice a demnitarilor și funcționarilor publici [10, p. 254].

Generalizând, apreciem că în cadrul unei societăți democratice și a unui stat de drept este cel mai potrivit ca executarea hotărârilor și avizelor Curții Constituționale să se bazeze în principal pe cultura și conștiința juridică a funcționarilor și demnitarilor publici. Cu toate acestea însă, este practic inevitabilă necesitatea unui mecanism de asigurare a acestei respectări. Măsura dizolvării autorității ce a adoptat acte juridice declarate neconstituționale și care s-a eschivat de la executarea hotărârilor Curții Constituționale este una binevenită. Însă trebuie să ținem cont de faptul că, în majoritatea cazurilor, este vorba de autorități ca Parlamentul, Guvernul, Președintele Republicii față de care asemenea măsură nu poate fi aplicată. Respectiv, considerăm că sunt necesare alte măsuri de constrângere constituțională care să fie în măsură atât să sancționeze persoana vinovată, cât și să garanteze executarea actelor Curții (cum ar fi: suspendarea temporară, lipsirea temporară de anumite drepturi etc.). Paralel, indispensabile se prezintă a fi eforturi consistente de dezvoltare a culturii juridice (inclusiv constituționale) atât la nivel de individ, autorități, cât și societate [11, p. 41-42].

În concluzie, subliniem că soluționarea problemei enunțate este deosebit de actuală și necesară în perioada contemporană, mai ales pentru consolidarea regimului constituționalității în Republica Moldova, care se vrea a fi un stat de drept democratic.

Referințe bibliografice:

1. *Raportul Curții Constituționale a Republicii Moldova privind exercitarea jurisdicției constituționale în anul 2018*. Chișinău, 18 ianuarie 2019. [on-

- line]: http://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/hcc_1_2019.01.pdf
2. *Constituția României: comentariu pe articole.* /Coord. MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.S. București: C.H. Beck, 2008.
 3. *Legea cu privire la Curtea Constituțională*, nr. 317-XIII din 13.12.1994. Monitorul Oficial, nr. 8, din 07.02.1995 (cu modificări și completări pînă în 16.05.2013).
 4. *Constituția Republicii Moldova* din 29.07.1994. Republicată: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016 (cu modificări și completări ulterioare aduse prin Legea nr. 256 din 25.11.2016 și Legea nr. 70 din 13.04.2017)*.
 5. *Codul jurisdicției constituționale* nr. 502 din 16.06.1995. În: Monitorul Oficial Nr. 53-54 din 28.09.1995.
 6. *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1662 din 23.12.2002 privind modul de executare a hotărîrilor Curții Constituționale.* În: Monitorul Oficial nr. 185 din 31.12.2002.
 7. *Raportul privind exercitarea jurisdicției constituționale în anul 2021.* Chișinău, ianuarie 2022. [on-line]: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h1_2022.01.20_raport_rou.pdf.
 8. Railean P. *Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept*: Monografie. Chișinău: S. n., 2015.
 9. Баглай М.В. *Конституционное право Российской Федерации.* Учебник для вузов. 10-е издание. Москва: Норма Инфра-М, 2013.
 10. Соколов А.Н. *Правовое государство: от идеи до ее материализации.* Калининград: Янтарный сказ, 2002.
 11. Butucea E. *Problema executării actelor justiției constituționale.* În: *Legea și viața*, 2019, nr. 9, pp. 39-42.