CZU: 342.565.2:342.537.92(478) **https://doi.org/10.59295/rpijn2025.10**

MECANISMELE EXISTENTE DE SOLUȚIONARE A CONFLICTELOR JURIDICE DE NATURĂ CONSTITUȚIONALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA. INSTITUȚIA DIZOLVĂRII PARLAMENTULUI

MOLDOVANU Radu,
Universitatea de Stat din Moldova,
doctorand, Școala Doctorală Științe Juridice
ORCID: 0000-0002-1843-1672

SUMMARY

This article aims to provide an analysis of the dissolution of the Parliament as a constitutional tool for unblocking constitutional crises.

Thus, the main objective is to analyse the Constitutional Court of Moldova approach regarding the dissolution of the Parliament and the constitutional practice in the period from 2015-2021.

***Keywords**:* Constitutional Court, separation of powers in the State, dissolution of the Parliament, institutional conflicts, constitutional instability.

Introducere

Subiectul analizei vizează unul din cele mai importante mecanisme actuale de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională, care sunt prevăzute în Constituția Republicii Moldova și jurisprudența asociată acestora.

Mecanismul fundamental de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională care se regăsește în Legea Fundamentală a Republicii Moldova, se referă la instituția dizolvării Parlamentului prevăzută în articolul 85 a Constituției Republicii Moldova ”*Dizolvarea Parlamentului*”. Trebuie de menționat că punerea în aplicare a acestui mecanism a făcut obiectul mai multor sesizări și hotărâri ale Curții Constituționale. Din această perspectivă, există o consistentă jurisprudență la acest subiect.

Interesul pentru această instituție este determinat de faptul că în istoria politică și constituțională a țării, această instituție a fost pusă în aplicare de câteva ori.

Până la adoptarea Constituției Republicii Moldova din iulie 1994 și crearea Curții Constituționale în 1995, prima dizolvare, de fapt, autodizolvare a Parlamentului a avut loc în noiembrie 1993, situație care a fost examinată în altă analiză.

Fără a lua în calcul autodizolvarea legislativului din 1993, după adoptarea Constituției din 1994 și până la momentul de față, (2024) instituția dizolvării

Parlamentului a fost pusă în aplicare de 4 ori.

De trei ori Parlamentul a fost dizolvat fiind provocate alegeri parlamentare anticipate în 2001; 2009 şi 2010. Aceasta s-a întâmplat ca rezultat al reformei constituționale din 5 iulie 2000, atunci când Parlamentul a adoptat Legea nr. 1115-XIV cu privire la modificarea şi completarea Constituţiei Republicii Moldova din cauza modalității de trei cincimi din numărul deputaților pentru alegerea șefului statului de către Parlament. Această condiție de trei cincimi nu a putut fi întrunită.

A patra și ultima oară, Parlamentul a fost dizolvat după o criză politică de 5 luni, decizia finală fiind Avizul Curții Constituționale nr. 1 din 15.04.2021 pentru constatarea circumstanțelor care justifică dizolvarea Parlamentului după consumarea celor două tentative nereușite de numire a Guvernului. [1]

Instituția dizolvării Parlamentului, ca mecanism de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională

Este necesar de menționat că însăși definirea ”*conflictului juridic de natură constițuțională*”, a fost formulat prin mai multe decizii ale Curții Constituționale ale României, ceea ce ar putea reprezenta interes și pentru jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova.

Din această perspectivă, conform jurisprudenței CCR prevăzute în Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005 acest tip de conflict vizează acte sau acţiuni concrete prin care o autoritate ori mai multe îşi arogă puteri, atribuţii sau competenţe care, potrivit Constituţiei, aparţin altor autorităţi publice ori omisiunea unor autorităţi publice, constând în declinarea competenţei ori în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligaţiile lor. [2]

Un asemenea tip de conflicte presupune a se produce între două sau mai multe autorităţi şi se referă la conţinutul ori amploarea atribuţiilor acestora, decurgând din Constituţie, ceea ce înseamnă că acestea sunt conflicte de competenţă, care pot genera blocaje instituţionale. Un alt element fundamental presupune că apariția acestora rezultă din textul Constituției. [3]

Revenind la realitatea constituțională a Republicii Moldova, trebuie de menționat că instituția dizolvării Parlamentului este prevăzută în art.85 din Constituție ”*Dizolvarea Parlamentului*”. *Potrivit alin.1 al acestui articol, ”În cazul imposibilităţii formării Guvernului sau al blocării procedurii de adoptare a legilor timp de 3 luni, Preşedintele Republicii Moldova, după consultarea fracţiunilor parlamentare, poate să dizolve Parlamentul*”. [4]

Instituția dizolvării Parlamentului are un caracter ambivalent într-un sistem constituțional. Pe de o parte, poate provoca o instabilitate politică, ceea ce s-a întâmplat deja în Republica Moldova. Pe de altă parte, dizolvarea Parlamentului poate servi și ca un mecanism de stabilizare a sistemului politic și instituțional al țării.

Chiar dacă instituția dizolvării Parlamentului există aproape în toate constituțiile europene și nu doar, mecanismele pot varia de la un stat la altul. De asemenea, și semnificațiile acestei instituțiii pot varia de la un stat la altul. Una din cele mai relevante clasificări ale categoriilor și tipului de dizolvare a instituției legaislative se regăsește în publicația Institutului Internațional pentru Democrație și Asistență Electorală (International IDEA) din 2017, Ediția II, ”Dizolvarea Parlamentului”, elaborat de către expertul Elliot Bulmer. Potrivit acestei claisficări, dizolvarea legislativului, în baza experienței internaționale, poate avea următoarele semnificații: mijloc de consolidare a disciplinei de partid și de consolidare a executivului; catalizator al proceselor de formare a guvernului; modalitate de a depăși blocajul interinstituțional; modalitate de consolidare a mandatului popular al unui guvern; dizolvarea realizată pentru a câștiga un mandat în urma unei schimbări de guvern; modalitate de testare a opiniei publice asupra problemelor majore și dizolvarea, ca modalitate de a stabili momentul alegerilor.

În cele ce urmează, vom analiza atât conținutul acestui mecanism prevăzut în Constituție, interpretarea acestuia prin jurisprudența Curții Constituționale, dar și unele aspecte problematice care țin de aplicarea acestei instituții în sistemul constituțional al Republicii Moldova.

Potrivit art.85, alin.1, Constituția oferă două temeiuri pentru a dizolva Parlamentul.

Primul temei se referă la blocarea procedurii de adoptare a legilor timp de 3 luni. Această prevedere se regăsește în Constituție începând chiar de la adoptarea acesteia în 1994, existând și o hotărâre a Curții Constituționale, care interpretează acest temei. Astfel, potrivit HCM cu privire la interpretarea unor dispoziţii din art.85 alin.(1) din Constituţia Republicii Moldova Nr.40 din 24.12.98 ” *Noţiunea de "blocare a procedurii de adoptare a legilor timp de trei luni" din art. 85 alin. (1) din Constituţie se referă la etapa finală a procesului legislativ, şi anume la votarea proiectului de lege în vederea adoptării lui de către Parlament în calitate de lege*”, iar ca acțiune se subânțelege ”*acţiunile unor deputaţi sau grupuri de deputaţi îndreptate spre tergiversarea sau zădărnicirea procedurii de votare a proiectelor de legi, având drept rezultat incapacitatea Parlamentului de a adopta timp de trei luni legi, în special legi*

de importanţă majoră în viaţa statului, legi care reglementează relaţii sociale de importanţă deosebită sau care instituie principii şi norme fundamentale." [5]

După cum rezultă din textul constituțional, dar și din jurisprudența asociată acestuia esența acestei norme este clară, interpretarea este uniformă și nu există controverse la acest subiect. De fiecare dată când CCM a fost sesizată pentru a interpreta unele aspecte legate de acest temei, Curtea a făcut referință la HCM nr.40 din 1998.

Al doilea temei se referă la imposibilitatea formării Guvernului. În acest caz, jurisprudența CCM este una relevantă, care a cunoscut o dezvoltare semnificativă pe parcursul evoluției constituționale a Republicii Moldova.

Dacă sistematizăm interpretările acestei instituții ale dizolvării Parlamentului în baza jurisprudenței CCM, putem identifica câteva semnificații ale acesteia. În acest sens, sunt foarte importante Hotărârea nr. 30 din 01.10.2013 pentru interpretarea articolului 85 alin.(1) şi alin. (2) din Constituţia Republicii Moldova [6] și Hotărârea nr. 29 din 24.11.2015 privind interpretarea articolului 85 alin. (1) și alin. (4) din Constituţia Republicii Moldova. [7]

Revenind la semnificațiile acestei instituții oferite de CCM, se pot distinge următoarele elemente accentuate de Curte în propria jurisprudență:

- Mecanism oferit alegătorilor pentru soluționarea pe cale constituțională a conflictelor dintre autorități (HCM nr. 30 din 2013, pct. 41);
- Garanție constituțională, care oferă posibilitatea de a soluționa și debloca o criză instituțională (HCM nr. 30 din 2013, pct. 42);
- Soluție constituțională, care rezultă sau este expresia principiului separării și colaborării puterilor în stat, prevăzut la art.6 din Constituția Republicii Moldova, prin care se soluționează un diferend (HCM nr. 30 din 2013, pct. 43);
- Art.85 reprezintă o normă specială care se referă la cazurile și circumstanțele în care Parlamentului i se aplică sancțiunea constituțională a dizolvării (HCM nr. 30 din 2013, pct. 39). Totodată, sancțiunea constituțională se aplică atunci când Parlamentul nu mai poate exercita atribuțiile și să exprime voința poporului (Hotărârea nr. 29 din 24.11.2015, pct.34);
- Mecanism constituțional destinat să nu permită declanșarea unei crize parlamentare și a unui conflict între puterea legislativă și executivă (HCM nr. 30 din 2013, pct. 39).

Pe lângă conceptualizarea esenței instituției dizolvării Parlamentului, un moment important legat de aplicarea art.85 este Hotărârea CCM nr. 30 din 01.10.2013, care a interpretat că termenul de 3 luni pentru dizolvarea Parlamentului se referă nu doar la blocarea procedurii de adoptare a legilor, ci și la imposibilitatea formării Guvernului. În acest sens, Curtea a impus un termen-limită pentru dizolvarea Parlamentului în cazul imposibilității formării Guvernului. Conform CCM, acest termen începe să curgă de la data apariției circumstanțelor ce au determinat formarea noului Guvern. Un moment esențial se referă la faptul că acest termen-limită începe să curgă de la data apariţiei circumstanţelor ce au determinat necesitatea formării unui nou Guvern, și curge indiferent de procedurile reglementate de alin.2 (neacordarea votul de încredere, respingerea a cel puțin două solicitări de investitură). Totodată, termenul de 45 de zile prevăzut de Constituție este parte a termenului de 3 luni, fiind incorporat în termenul limită. Argumentul principal al Curții se referă la restrângerea perioadei de criză politică și instituțională, iar acest drept discreționar al dizolvării evită obstrucționarea activității unei puteri în stat. (HCM nr. 30 din 2013, pct. 41).

Un alt moment esențial este obligarea Președintelui după expirarea termenului de 3 luni de a dizolva Parlamentul în situația în care nu se reușește formarea Guvernului.

Elementul legat de imposibilitatea de a dizolva Parlamentul în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui Republicii Moldova a fost tranșat prin Hotărârea nr. 29 din 24.11.2015 privind interpretarea articolului 85 alin. (1) și alin. (4) din Constituţia Republicii Moldova. Astfel, Curtea a decis în felul următor: ”*În sensul articolului 85 alin. (1) și alin. (4) și al articolului 103 alin. (2) din Constituție, imposibilitatea formării Guvernului în termen de 3 luni conduce la dizolvarea Parlamentului chiar dacă această perioadă se circumscrie în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui Republicii Moldova*.”

Problema este că această HCCM s-a bazat pe raționamentul că unul din argumentele centrale ale acestei hotărâri se referea la faptul că interdicția respectivă de 6 luni este caracteristică regimurilor în care Preşedintele ţării este ales prin vot universal şi este improprie regimurilor parlamentare în care Preşedintele este ales de către Parlament. Ideea era că Președintele putea să aibă interesul de a dizolva Parlamentul în apropierea alegerilor parlamentare fiind în campanie electorală, iar țara s-ar putea pomeni fără un Parlament și Guvern funcțional cu competențe depline. Din această perspectivă, Curtea în 2015 menționa că interdicţia nu este justificată în

situaţia în care Preşedintele ţării este ales de către Parlament, deoarece aceste sufragii în mod evident nu se pot suprapune.

Dat fiind că realitatea constituțională s-a schimbat esențial după anul 2016 și s-a revenit la alegerea directă a Președintelui Republicii Moldova, Curtea Constituțională ar trebui să-și revizuiască propria jurisprudență în lumina noilor realități constituționale.

Un alt temei de dizolvare, care a apărut odată cu modificarea Constituției din 5 iulie 2000 a fost reglementat prin alin. 5 al art 78 din Constituție ”Alegerea Președintelui”. Potrivit acestei prevederi în contextul în care șeful statului era ales de către Parlament, norma constituțională prevedea următoarele: *”(5) Dacă şi după alegerile repetate Preşedintele Republicii Moldova nu va fi ales, Preşedintele în exerciţiu dizolvă Parlamentul şi stabileşte data alegerilor în noul Parlament*”. Odată cu controversata Hotărârea nr. 7 din 04.03.2016 privind controlul constituţionalităţii unor prevederi ale Legii nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea şi completarea Constituţiei Republicii Moldova, acest articol și temei a fost eliminat. [8]

Concluzii privind aspectele problematice ale instituției dizolvării Parlamentului

În ceea ce privește instituția dizolvării în contextul imposibilităţii formării Guvernului, Curtea Constituțională prin jurisprudența sa de-a lungul anilor a avut o abordare neuniformă și diferențiată.

În prima fază, perioada 2015-2021, jurisprudența CCM era orientată pentru a evita cu orice preț dizolvarea Parlamentului, consolidarea majorității parlamentare, diminuarea rolului Președintelui în procesul de desemnare a Primului Ministru, Președintele neavând dreptul exprimării voinței politice în procesul de desemnare, fiind obligat să se manifeste ca o autoritate care constată, ia act de voința politică a Parlamentului. O altă abordare a Curții era introducerea unor elemente noi care nu erau și nici nu sunt prevăzute în Constituție, dar au devenit obligatorii, cum ar fi ”formalizarea majorității parlamentare absolute”, etc. În acest sens, este relavantă jurispudența CCM din 2015, 2016, 2020.

În a doua fază, în special 2021, CCM a admis dizolvarea Parlamentului, deși exista o majoritate parlamentară formalizată. Din această perspectivă, este relevantă Opinia Separată Disidentă a Judecătorului Serghei Țurcan, care a pus problema dacă dizolvare Parlamentului este constituțional justificată. [9]

Astfel, judecătorul invocând jurisprudența CCM din ultimii ani ajunge la concluzia că dizolvarea se poate opera doar dacă inactivitatea îi este imputabilă

Parlamentului, nu și dacă este imputabilă altor autorități, ceea ce nu a fost cazul în perioada februarie-aprilie 2021. De asemenea, în cadrul acelei Opinii se demonstrează că a existat o majoritate parlamentară absolută formalizată.

Practic, Curtea Constituțională a devenit un factor-cheie în aplicarea art.85. Dacă în 2015-2016, CCM a jucat un rol decisiv în evitarea alegerilor parlamentare anticipate, atunci în 2021, la fel, Curtea Constituțională a interpretat propria jurisprudență în favoarea dizolvării Parlamentului. Riscul major constă în faptul că asemenea hotărâri și în viitor pot fi luate în dependență de interesele politice de moment ale anumitor reprezentanți ai CCM.

O problemă fundamentală constă în faptul că nu există un consens cu privire la o aplicare uniformă a acestei instituții. Din acest considerent, pe viitor se pot repeta situații de blocaj instituțional sau de paralizie constituțională în contextul punerii în aplicare a acestei instituții.

După cum rezultă din norma constituțională, dar și din istoria constituțională și politică a Republicii Moldova, principalul temei de dizolvare a Parlamentului rămâne a fi imposibilitatea formării Guvernului. Astfel, procedura, practica și cutuma de a forma Guvernul rămâne elementul cheie în raport cu instituția dizolvării. Prin urmare, reglementările constituționale legate de procedura de desemnare a Primului Ministru și votarea Guvernului trebuie clarificate, în special pe componenta desemnării, clarificarea rolului Președintelui și a Parlamentului, temeiurilor de dizolvare, aspecte legate de formalizarea majorității parlamentare, etc. Aceste elemente ar trebui să fie obiectul unei ample reforme constituționale.

BIBLIOGRAFIE:

1. https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=74&l=ro
2. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/59331
3. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/109751
4. https://www.parlament.md/CadrulLegal/Constitution/tabid/151/language/ro-RO/Default.aspx
5. https://constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro_1998_h_40.pdf
6. https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=517&l=ro
7. https://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=564
8. http://www.e-democracy.md/files/elections/cc-decision-04-03-2016.pdf
9. https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=74&l=ro