



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**Legii nr. 230 din 16 decembrie 2020 pentru abrogarea Legii nr.
235/2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării
de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din
garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014
și nr. 101 din 1 aprilie 2015**

(sesizarea nr. 212a/2020)

CHIȘINĂU

18 martie 2021

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
LEGII NR. 230 DIN 16 DECEMBRIE 2020 PENTRU ABROGAREA LEGII NR. 235/2016
PRIVIND EMISIUNEA OBLIGAȚIUNILOR DE STAT ÎN VEDEREA EXECUTĂRII DE CĂTRE
MINISTERUL FINANTELOR A OBLIGAȚIILOR DE PLATĂ DERIVATE DIN GARANȚIILE
DE STAT NR. 807 DIN 17 NOIEMBRIE 2014 ȘI NR. 101 DIN 1 APRILIE 2015

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dlui Nicolae ROȘCA,
nei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea nei Dina Musteața, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 21 decembrie 2020,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională pe 21 decembrie 2020, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de dnii Andrian Candu și Vladimir Cebotari, deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. Autorii sesizării îi solicită Curții să verifice constituționalitatea Legii nr. 230 din 16 decembrie 2020 pentru abrogarea Legii nr. 235/2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015.

3. Autorii sesizării consideră că prevederile contestate sunt contrare articolelor 1 alin. (3), 6, 23, 54, 76, 126 alin. (2) și 131 alin. (4) din Constituție.

4. Prin Decizia Curții Constituționale nr. 150 din 22 decembrie 2020 acțiunea Legii nr. 230 din 16 decembrie 2020 a fost suspendată până la soluționarea în fond a cauzei.

5. Prin Decizia Curții Constituționale din 19 ianuarie 2021, sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a se prejudeca fondul cauzei.

6. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Procuraturii Generale, Băncii Naționale a Moldovei, Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” și Camerei de Comerț și Industrie a Republicii Moldova.

7. În ședința publică a Curții, au fost prezenți autorii sesizării, dnii Andrian Candu și Vladimir Cebotari, deputați în Parlamentul Republicii Moldova, dl

Valeriu Kuciuk, reprezentantul Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Andrei Balan, șef al Direcției expertiză juridică a Ministerului Finanțelor. Banca Națională a Moldovei a fost reprezentată de doamnele Corina Țurcan și Andjana Vrancean și dl Valeriu Știrbul.

ÎN FAPT

8. Pe 7 noiembrie 2014, Comitetul Național de Stabilitate Financiară a propus acordarea de către Banca Națională a unor credite de urgență în sumă de până la 9500 milioane lei către băncile licențiate în vederea asigurării stabilității sistemului financiar și emiterii garanțiilor de stat pentru garantarea creditelor de urgență acordate de Banca Națională a Moldovei. Statutul și componența nominală a Comitetului Național de Stabilitate Financiară în perioada respectivă era reglementat prin Hotărârea Guvernului nr. 449 din 2 iunie 2010.

9. Pe 13 noiembrie 2014, Guvernul Republicii Moldova a adoptat, în baza propunerii Comitetului Național de Stabilitate Financiară menționate *supra*, Hotărârea nr. 938 cu privire la asigurarea stabilității macroeconomice în contextul conjuncturii regionale, prin care a împuternicit Ministerul Finanțelor să emită, în numele Guvernului, Garanția de stat pentru creditele de urgență în sumă de până la 9500 milioane lei acordate de Banca Națională băncilor licențiate.

10. Pe 17 noiembrie 2014, Ministerul Finanțelor a emis, în numele Guvernului, Garanția de stat nr. 807 pentru acordarea creditelor de urgență de către Banca Națională băncilor licențiate în sumă de 9500 milioane lei.

11. Banca Națională a Moldovei, al cărei capital autorizat este deținut exclusiv de către statul Republica Moldova, a deschis în baza Garanției de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 linii de creditare pentru trei bănci comerciale, după cum urmează: „Banca de Economii” S.A. (5 273,2 milioane lei); BC „Banca Socială” S.A. (2 807,8 milioane lei); B.C. „Unibank” S.A. (1 353,5 milioane lei)¹.

12. Pe 30 martie 2015, Guvernul a adoptat Hotărârea nr. 124 cu privire la asigurarea stabilității sistemului bancar din Republica Moldova, prin care a împuternicit Ministerul Finanțelor să emită, în numele Guvernului, Garanția de stat pentru creditele de urgență în sumă de până la 5 340 milioane lei acordate de Banca Națională băncilor licențiate.

13. Pe 1 aprilie 2015, Ministerul Finanțelor a emis, în numele Guvernului, Garanția de stat nr. 101 pentru acordarea creditelor de urgență de către Banca Națională băncilor licențiate, în sumă de 5 340 milioane lei.

14. În baza Garanției de stat nr. 101 din 1 aprilie 2015, Banca Națională a deschis linii de creditare pentru băncile comerciale, după cum urmează:

¹ <https://www.bnm.md/ro/content/despre-garantiile-guvernului-convertite-datorie-publica>

„Banca de Economii” S.A. (4 000,0 milioane lei); B.C. „Unibank” S.A. (970,0 milioane lei)².

15. Pe 3 octombrie 2016, în baza articolului 106¹ din Constituție, a fost adoptată Legea nr. 235 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015 (a se vedea *infra* § 24), prin angajarea răspunderii Guvernului față de Parlament. Această lege stabilea condițiile de emisiune a obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015, acordate Băncii Naționale a Moldovei de către Ministerul Finanțelor pentru garantarea creditelor de urgență [articolul 1]. În baza acestei legi, Ministerul Finanțelor a fost împuternicit să emită și să transmită Băncii Naționale obligațiuni de stat cu termen de scadență de până la 25 de ani, într-un volum total de până la 13 583 717 000 de lei, cu rata efectivă a dobânzii de 5 % anual [articolul 2 alineatele (1) - (5)]. De asemenea, Legea în discuție instituie drepturi și obligații și a produs efecte pentru Ministerul Finanțelor și Banca Națională în procesul de emisiune și de circulație a obligațiunilor de stat.

16. Pe 4 octombrie 2016, Ministerul Finanțelor și Banca Națională au semnat, în baza articolului 2 alin. (7) din Legea nr. 235 din 3 octombrie 2016, Acordul privind emisiunea și răscumpărarea obligațiunilor de stat în vederea executării obligațiilor Ministerului Finanțelor rezultate din garanțiile de stat, prin care au stabilit volumul emisiunii de obligațiuni, graficul de răscumpărare a obligațiunilor, periodicitatea plății dobânzilor aferente, precum și alte drepturi și obligații ale emitentului și deținătorului de obligațiuni.

17. În perioada 4 octombrie 2016 – 4 octombrie 2020, Ministerul Finanțelor i-a achitat Băncii Naționale dobânzile aferente obligațiunilor de stat emise și a răscumpărat de la ea patru obligațiuni ajunse la scadență în valoare de 730 milioane lei.

18. Pe 4 decembrie 2020, un grup de deputați au înregistrat proiectul de lege nr. 491 pentru abrogarea Legii nr. 235/2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat, în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015.

19. Pe 10 decembrie 2020, Direcția generală juridică a Secretariatului Parlamentului și-a prezentat Avizul referitor la proiectul de lege nr. 491 din 4 decembrie 2020, în care a menționat că proiectul respectiv de lege trebuie retras din procedura legislativă, deoarece nu corespunde prevederilor constituționale și legale.

² <https://www.bnm.md/ro/content/despre-garantiile-guvernului-convertite-datorie-publica>

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
LEGII NR. 230 DIN 16 DECEMBRIE 2020 PENTRU ABROGAREA LEGII NR. 235/2016
PRIVIND EMISIUNEA OBLIGAȚIUNILOR DE STAT ÎN VEDEREA EXECUTĂRII DE CĂTRE
MINISTERUL FINANTELOR A OBLIGAȚIILOR DE PLATĂ DERIVATE DIN GARANȚIILE
DE STAT NR. 807 DIN 17 NOIEMBRIE 2014 ȘI NR. 101 DIN 1 APRILIE 2015

20. Pe 16 decembrie 2020, Banca Națională i-a expediat Parlamentului avizul prin care s-a pronunțat împotriva proiectului de lege nr. 491 pentru abrogarea Legii nr. 235/2016.

21. Pe 16 decembrie 2020, Parlamentul a adoptat în două lecturi Legea nr. 230 pentru abrogarea Legii nr. 235/2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015, iar pe 22 decembrie 2020 aceasta a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 353-357.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

22. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sânt garantate.”

Articolul 6 Separația și colaborarea puterilor

„În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.”

Articolul 76 Intrarea în vigoare a legii

„Legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.”

Articolul 126 Economia

„(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

(2) Statul trebuie să asigure:

a) reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii;

b) libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție;

c) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;

[...]”.

Articolul 131 Bugetul public național

„[...]”

(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sânt acceptate de Guvern.

[...]”.

23. Prevederile relevante ale Legii nr. 230 din 16 decembrie 2020 pentru abrogarea Legii nr. 235/2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015 sunt următoarele:

Art. I. – **Legea nr.235/2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat** în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr.343–346, art.713) **se abrogă.**

Art. II. – **Guvernul, în termen de 3 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, va elabora și va propune Parlamentului măsurile necesare pentru soluționarea problemei datoriei băncilor „Banca de Economii” S.A., BC „Banca Socială” S.A. și BC „Unibank” S.A. față de Banca Națională a Moldovei.**

Art. III. – Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

24. Prevederile relevante ale Legii nr. 235 din 3 octombrie 2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015 sunt următoarele:

Art.1. – Prezenta lege stabilește condițiile de emisiune a obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015, acordate Băncii Naționale a Moldovei de către Ministerul Finanțelor pentru garantarea creditelor de urgență.

Art.2. – (1) Ministerul Finanțelor va emite și va transmite Băncii Naționale a Moldovei obligațiuni de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015, acordate Băncii Naționale a Moldovei de către Ministerul Finanțelor pentru garantarea creditelor de urgență.

(2) Volumul obligațiunilor de stat emise va fi egal cu suma creditelor neachitate de către "Banca de Economii" S.A., BC "Banca Socială" S.A. și BC "Unibank" S.A. Băncii Naționale a Moldovei la data emiterii obligațiunilor de stat.

(3) Obligațiunile de stat vor fi emise de către Ministerul Finanțelor în termen de 7 zile lucrătoare de la data intrării în vigoare a prezentei legi.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
LEGII NR. 230 DIN 16 DECEMBRIE 2020 PENTRU ABROGAREA LEGII NR. 235/2016
PRIVIND EMISIUNEA OBLIGAȚIUNILOR DE STAT ÎN VEDEREA EXECUTĂRII DE CĂTRE
MINISTERUL FINANTELOR A OBLIGAȚIILOR DE PLATĂ DERIVATE DIN GARANȚIILE
DE STAT NR. 807 DIN 17 NOIEMBRIE 2014 ȘI NR. 101 DIN 1 APRILIE 2015

(4) Obligațiunile de stat vor fi emise la valoarea nominală, la rata fixă a dobânzii, pe termene de până la 25 de ani, în volum total de până la 13583717000 lei, cu rata efectivă a dobânzii de 5 la sută.

(5) Ratele dobânzii nominale, termenele de circulație și volumele emisiunilor de obligațiuni de stat sunt prezentate în anexa la prezenta lege.

(6) Dobânzile vor fi achitate semianual, cu excepția dobânzilor pentru primul an, care vor fi achitate anual, la expirarea unui an de la data emisiunii conform alin.(3).

(7) Condițiile de emisiune și de răscumpărare a obligațiunilor de stat stabilite în prezenta lege vor fi prevăzute într-un Acord privind emisiunea și răscumpărarea obligațiunilor de stat în vederea executării obligațiilor Ministerului Finanțelor rezultante din garanțiile de stat, semnat între Ministerul Finanțelor și Banca Națională a Moldovei.

(8) Banca Națională a Moldovei va înregistra în contul propriu în Sistemul de înscrieri în conturi obligațiunile de stat emise conform prevederilor prezentei legi, la data de emisiune a acestora.

(9) Tranzacționarea de către Banca Națională a Moldovei pe piața secundară a obligațiunilor de stat emise conform prezentei legi se admite cu condiția că volumul tranzacționat nu va depăși 40 la sută din volumul de obligațiuni de stat transmise Băncii Naționale a Moldovei de către Ministerul Finanțelor.

(10) La data emisiunii obligațiunilor de stat și înregistrării acestora în contul propriu al Băncii Naționale a Moldovei, se abrogă garanția de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și garanția de stat nr.101 din 1 aprilie 2015 emise de către Ministerul Finanțelor pentru garantarea creditelor de urgență acordate de Banca Națională a Moldovei "Băncii de Economii" S.A., BC "Banca Socială" S.A. și BC "Unibank" S.A.

[Art. 2 alin. (11)-(12) abrogat prin Legea nr.42 din 06.03.2020, în vigoare 02.04.2020]

Art.3. – (1) La data emisiunii obligațiunilor de stat, Ministerul Finanțelor subrogă Banca Națională a Moldovei în raporturile legate de creanța față de "Banca de Economii" S.A., BC "Banca Socială" S.A. și BC "Unibank" S.A.

(2) Banca Națională a Moldovei va transmite neîntârziat Ministerului Finanțelor toate actele aferente creanței menționate la art.3 alin.(1).

Art.4. – Creanțele Ministerului Finanțelor față de "Banca de Economii" S.A., BC "Banca Socială" S.A. și BC "Unibank" S.A., obținute în urma subrogării Băncii Naționale a Moldovei conform art.3 alin.(1), se onorează conform art.3811 alin.(3) lit.a1) din Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995.

Art.5. – Lichidatorii "Băncii de Economii" S.A., BC "Banca Socială" S.A. și BC "Unibank" S.A. vor prezenta lunar Ministerului Finanțelor un raport privind procesul de valorificare a activelor "Băncii de Economii" S.A., BC "Banca Socială" S.A. și BC "Unibank" S.A.

ÎN DREPT

A. ADMISIBILITATEA

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
LEGII NR. 230 DIN 16 DECEMBRIE 2020 PENTRU ABROGAREA LEGII NR. 235/2016
PRIVIND EMISIUNEA OBLIGAȚIUNILOR DE STAT ÎN VEDEREA EXECUTĂRII DE CĂTRE
MINISTERUL FINANTELOR A OBLIGAȚIILOR DE PLATĂ DERIVATE DIN GARANȚIILE
DE STAT NR. 807 DIN 17 NOIEMBRIE 2014 ȘI NR. 101 DIN 1 APRILIE 2015

25. Prin Decizia din 19 ianuarie 2021, Curtea a confirmat respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a unei sesizări, stabilite în jurisprudența sa constantă.

26. Curtea a reținut că, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 4 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, sesizarea ține de competența Curții Constituționale.

27. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale le conferă deputaților în Parlament prerogativa sesizării Curții Constituționale.

28. Curtea a observat că obiectul sesizării îl constituie Legea nr. 230 din 16 decembrie 2020 pentru abrogarea Legii nr. 235/2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015.

29. Curtea a mai reținut că prevederile contestate nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

30. Autorii sesizării susțin că Legea contestată contravine articolelor 1 alin. (3) [*statul de drept*], 6 [*separația și colaborarea puterilor*], 23 [*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*], 54 [*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*], 76 [*intrarea în vigoare a legii*], 126 [*economia*] și 131 alin. (4) [*majorarea sau reducerea veniturilor/cheltuielilor bugetare*] din Constituție.

31. Cu privire la incidența articolului 1 alin. (3) din Constituție, Curtea a subliniat că această normă comportă un caracter general și reprezintă un imperativ care stă la baza tuturor legilor. Ea nu poate constitui un reper separat și nu poate fi invocată de sine stătător, ci numai în coroborare cu o altă prevedere din Constituție, care trebuie să fie aplicabilă (a se vedea HCC nr. 2 din 12 ianuarie 2021, § 20 și jurisprudența citată acolo).

32. Cu privire la incidența articolului 23 din Constituție, Curtea a notat că acesta nu are o aplicare de sine stătătoare. Pentru a putea fi invocat standardul calității legii, trebuie să existe o ingerință într-un drept fundamental (a se vedea HCC nr. 6 din 10 martie 2020, § 27; HCC nr. 31 din 17 decembrie 2020, § 33).

33. De asemenea, cu referire la pretinsa încălcare a articolului 54 din Constituție, Curtea a subliniat că nici acest articol nu poate fi invocat de sine stătător. Articolul 54 îi impune Curții un mod de analiză a caracterului proporțional al ingerințelor în drepturile fundamentale. Prin urmare, pentru a putea fi invocat acest articol, autorul sesizării trebuie să argumenteze incidența unui drept fundamental (a se vedea, în acest sens, HCC nr. 29 din 12 decembrie 2019, § 19; HCC nr. 3 din 14 ianuarie 2021, § 22).

34. Cu privire la incidența articolului 76 din Constituție, care se referă la intrarea în vigoare a legii, Curtea a observat că Legea contestată a fost

promulgată prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 1899-VIII din 18 decembrie 2020 și publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 353-357 din 22 decembrie 2020, dată la care a intrat în vigoare. Totodată, autorii sesizării consideră că dispozițiile Legii nr. 230 din 16 decembrie 2020 de abrogare a Legii nr. 235/2016 ar retroactiva în privința unor situații juridice care s-au consumat. Curtea nu a reținut incidența articolului 76 din Constituție, pentru că acesta nu vizează retroactivitatea legilor, ci doar publicarea și intrarea lor în vigoare.

35. De asemenea, la etapa admisibilității, Curtea nu a verificat problema unei eventuale periclitări a economiei statului, în sensul articolului 126 din Constituție. Curtea și-a rezervat posibilitatea efectuării unei analize din perspectiva acestui articol la etapa examinării fondului cauzei.

36. Cu privire la incidența articolelor 6 și 131 alin. (4) din Constituție, a cărei argumentare scoate în evidență lipsa avizului pozitiv al Guvernului pentru această Lege, Curtea a notat următoarele. Potrivit articolului 6 din Constituție, puterile legislativă, executivă și judecătorească nu pot concura între ele, având sarcina de a-și exercita atribuțiile în limitele rigorilor impuse de Constituție, printr-o colaborare reciprocă pentru exercitarea puterii de stat (a se vedea HCC nr. 24 din 10 septembrie 2013, § 38; HCC nr. 25 din 29 octombrie 2019, § 43; HCC nr. 17 din 23 iunie 2020, § 92). Pentru a stabili dacă Parlamentul a respectat procedurile prevăzute de articolul 131 alin. (4) din Constituție, Curtea va trebui să constate dacă au fost îndeplinite următoarele condiții: (1) dacă propunerea legislativă sau amendamentul a avut sau nu ca efect majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, și (2) dacă propunerea legislativă sau amendamentul adoptat de către Parlament a fost acceptat în prealabil de către Guvern (a se vedea HCC nr. 23 din 10 octombrie 2019, § 55; HCC nr. 8 din 11 martie 2021, § 39).

37. Cu privire la respectarea primei condiții, Curtea a reținut că, în principiu, ea are competența de a constata dacă adoptarea prevederilor contestate de către autorii sesizării a avut sau nu ca efect majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, în special în cazurile în care efectul în discuție este evident (a se vedea HCC nr. 8 din 11 martie 2021, § 40).

38. Impactul bugetar al Legii nr. 230 din 16 decembrie 2020 este evident, deoarece acesta abrogă Legea nr. 235 din 3 octombrie 2016, care a reglementat condițiile de emisiune a obligațiunilor de stat – purtătoare de dobânzi (5% anual) și pe care emitentul (Ministerul Finanțelor) la scadență urma să le răscumpere. Așa cum rezultă din scrisoarea adresată Curții nr. 31-002/9/415 din 12 februarie 2021, Banca Națională afirmă că, de la data emisiunii (4 octombrie 2016) și până la 31 ianuarie 2021, Ministerul Finanțelor a răscumpărat patru obligațiuni de stat în valoare de 730 milioane

lei, iar suma dobânzii calculată pentru perioada 4 octombrie 2020 – 31 ianuarie 2021 constituie 199 871 869 lei.

39. De asemenea, examinând amendamentul unui deputat în Parlament (AS nr. 55 din 4 decembrie 2020) la proiectul Legii bugetului de stat pentru anul 2021 privind suspendarea în anul 2021 a plăților față de Banca Națională pentru obligațiunile de stat emise în baza Legii nr. 235/2016, Guvernul a respins amendamentul respectiv, „deoarece suspendarea plăților pentru obligațiunile de stat emise anterior ar putea conduce la decapitalizarea Băncii Naționale a Moldovei. Ca rezultat, bugetul de stat va suporta cheltuieli suplimentare pentru deservirea valorilor mobiliare de stat emise pentru majorarea capitalului statutar al Băncii Naționale a Moldovei” (a se vedea Hotărârea Guvernului nr. 892 din 14 decembrie 2020 și Sinteza rezultatelor examinării amendamentelor la proiectul legii bugetului de stat pentru anul 2021³).

40. Prin urmare, Curtea a conchis că Legea nr. 230 din 16 decembrie 2020 are un impact bugetar în sensul articolului 131 alin. (4) din Constituție.

41. Cu privire la respectarea celei de-a doua condiții, Curtea a reținut că, în cadrul procedurilor legislative cu impact bugetar, prevederile alineatului (4) din articolul 131 din Constituție stabilesc o dependență decizională directă a Parlamentului față de Guvern, în sensul în care existența acceptului prealabil al Guvernului în privința propunerilor legislative care implică majorarea cheltuielilor reprezintă o condiție imperativă, de la care legislativul nu poate deroga. Din norma constituțională se deduce în mod univoc faptul că acceptul Guvernului trebuie să preceadă adoptarea proiectelor de legi cu impact bugetar în lectură finală (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 28 din 19 noiembrie 2020, §§ 38-39; HCC nr. 4 din 21 ianuarie 2021, § 70; HCC nr. 8 din 11 martie 2021, § 46). Așadar, Curtea a reținut incidența articolelor 1 alin. (3), 6 și 131 alineatele (4) din Constituție, urmând să analizeze existența acceptului prealabil al Guvernului la etapa fondului cauzei.

42. Prin urmare, Curtea va verifica constituționalitatea prevederilor contestate prin prisma articolelor 1 alin. (3), 6, 126 și 131 alin. (4) din Constituție.

B. FONDUL CAUZEI

A. Argumentele autorilor sesizării

43. Autorii sesizării consideră că Legea contestată este redactată de o manieră deficitară, încalcă principiul neretroactivității legii și nu este previzibilă în privința efectelor sale. Legea nu ar corespunde exigențelor calității. De asemenea, anularea angajamentului asumat de către stat prin

³ <http://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=5b3e9747-a144-4d44-aae9-2dd31aa2dc37>

Legea nr. 235 din 3 octombrie 2016 ar putea afecta potențialul de dezvoltare al economiei naționale, generând o situație de instabilitate și de incertitudine pentru agenții economici interni și investitorii străini și ar avea un impact negativ grav asupra intereselor economice naționale.

44. Autorii au menționat că proiectul de lege a fost adoptat cu încălcarea dispozițiilor constituționale, care obligă autoritățile statului să-și exercite în mod separat atribuțiile, în limitele rigorilor stabilite de Constituție, fără a interveni în competențele altor autorități, invocând și dispozițiile articolului 131 alin. (4) din Constituție, care impun acceptul Guvernului la adoptarea proiectelor de lege cu efect asupra mijloacelor bugetare. Astfel, în sesizare se afirmă că, în absența avizului pozitiv al Guvernului, legea contestată ar fi fost adoptată de către Parlament cu încălcarea dispozițiilor constituționale.

45. Autorii sesizării consideră că Legea contestată încalcă articolele 1 alin. (3), 6, 23, 54, 76, 126 și 134 alin. (4) din Constituție.

B. Argumentele autorităților

46. În opinia Parlamentului se menționează că la adoptarea Legii nr. 235/2016 nu s-au luat în considerare urmările economice ale acțiunii de emitere și stingere a obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat în fața Băncii Naționale a Moldovei. Astfel, scopul principal al abrogării Legii nr. 235/2016 constă în eliminarea presiunii fiscale suplimentare asupra populației și economiei Republicii Moldova, utilizarea eficientă și în interesul cetățenilor a resurselor financiare acumulate de stat sub formă de taxe și impozite, evitarea majorării substanțiale a datoriei de stat.

47. De asemenea, Parlamentul a menționat că, potrivit articolului 58 alin. (2) din Regulamentul Parlamentului, avizul Guvernului este obligatoriu, în conformitate cu articolul 131 din Constituție, iar alineatul (5) al articolului 58 stabilește că în cazul examinării în regim de urgență sau în mod prioritar a proiectelor de acte legislative, termenul în care se solicită prezentarea avizului Guvernului se va indica în adresarea comisiei permanente sesizate în fond. În această ordine de idei, Parlamentul a menționat că nu a recepționat avizul Guvernului, chiar dacă procedural acesta a fost solicitat odată cu intrarea în procedura legislativă a proiectului de lege vizat.

48. În opinia prezentată de Guvern se menționează că Legea nr. 235/2016 și-a produs efectele juridice, deoarece articolul 2 prevede că în termen de 7 zile lucrătoare de la data intrării în vigoare Ministerul Finanțelor trebuia să emită și să transmită Băncii Naționale a Moldovei obligațiuni de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015, acordate Băncii Naționale a Moldovei de către Ministerul Finanțelor pentru garantarea creditelor de urgență. Odată ce prevederile

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
LEGII NR. 230 DIN 16 DECEMBRIE 2020 PENTRU ABROGAREA LEGII NR. 235/2016
PRIVIND EMISIUNEA OBLIGAȚIUNILOR DE STAT ÎN VEDEREA EXECUTĂRII DE CĂTRE
MINISTERUL FINANTELOR A OBLIGAȚIILOR DE PLATĂ DERIVATE DIN GARANȚIILE
DE STAT NR. 807 DIN 17 NOIEMBRIE 2014 ȘI NR. 101 DIN 1 APRILIE 2015

aferente emiterii obligațiunilor de stat și-au produs efectul juridic, abrogarea Legii nr. 235/2016 nu poate atrage după sine anularea obligațiunilor de stat emise în baza acesteia, raporturile date fiind consumate.

49. Totodată, Guvernul notează că neonorarea plăților pentru obligațiunile de stat emise în temeiul Legii nr. 235/2016 ar putea conduce la decapitalizarea Băncii Naționale a Moldovei. În consecință, bugetul de stat va suporta cheltuieli suplimentare pentru deservirea valorilor mobiliare de stat emise pentru majorarea capitalului statutar al Băncii Naționale a Moldovei, deoarece, conform articolului 19 alin. (6) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, „în cazul în care la finele anului financiar nivelul capitalului statutar scade sub 4% din totalul obligațiunilor monetare ale Băncii Naționale, Guvernul, în persoana Ministerului Finanțelor, în decurs de 60 de zile după primirea raportului auditorului extern asupra situațiilor financiare ale Băncii Naționale, transferă Băncii Naționale o contribuție de capital în valori mobiliare de stat la o rată a dobânzii de piață, în volumul necesar pentru majorarea capitalului statutar până la 4% din totalul obligațiunilor monetare ale Băncii Naționale”.

50. De asemenea, Guvernul consideră că la adoptarea Legii nr. 230 din 16 decembrie 2020 pentru abrogarea Legii nr. 235/2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015, ce constituie obiectul sesizării, nu s-au respectat prevederile articolului 131 alin. (4) din Constituție.

51. În opinia prezentată de Procuratura Generală se menționează că, potrivit Avizului nr. 589 din 10 decembrie 2020 al Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului la proiectul de lege privind abrogarea Legii nr. 235/2016 privind emisiunea obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015, proiectul de lege a fost înaintat și adoptat:

- în lipsa avizului pozitiv al Guvernului, contrar prevederilor articolului 131 alin. (4) din Constituție;
- în lipsa avizului Băncii Naționale, contrar prevederilor articolului 6 alin. (3) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei.

52. De asemenea, Procuratura Generală a notat că în nota informativă adițională la proiectul de lege nu au fost prezentate și motivate condițiile care au condus la elaborarea proiectului, precum și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, contrar prevederilor articolului 30 din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative. Legea nr. 230 din 16 decembrie 2020 privind abrogarea Legii nr. 235/2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015 ar putea ridica probleme de incompatibilitate cu prevederile articolelor 6 și 131 alin. (4) din Constituție.

53. În opinia prezentată de Banca Națională a Moldovei se notează că Legea supusă controlului de constituționalitate a fost adoptată fără respectarea rigorilor constituționale prevăzute de articolele 6 și 131 alin. (4) din Constituție. De asemenea, absența unei argumentări și a unei evaluări ample a impactului legii, lipsa consultărilor asupra proiectului de lege cu autoritățile care dețin competențe în domeniu și adoptarea legii în absența avizului Guvernului, care are responsabilități-cheie în domeniul gestionării finanțelor publice, conduce la o situație de imprevizibilitate. De asemenea, nu sunt clare consecințele abrogării Legii nr. 235 din 3 octombrie 2016. În acest sens, Banca Națională atenționează că o eventuală neonorare a obligațiunilor de plată de către Guvern, care ar trebui să conducă la anunțarea *default*-ului tehnic, ar fi un semnal îngrijorător pentru partenerii de dezvoltare, investitorii străini și populație, creând dubii privind capacitatea și intenția Republicii Moldova de a-și onora obligațiunile financiare, și ar putea conduce la sistarea sau suspendarea mai multor finanțări și investiții, la scăderea ratingului de țară și la agravarea condițiilor de atragere a finanțărilor interne și externe în viitor. În plus, abrogarea Legii nr. 235 din 3 octombrie 2016 va afecta piața valorilor mobiliare de stat, existând o probabilitate mare de creștere a ratelor dobânzii la acestea din cauza perceperii titlurilor de stat drept instrumente financiare cu un risc ridicat. Creșterea ratelor dobânzilor la valorile mobiliare de stat va pune presiune pe bugetul de stat din contul creșterii costurilor de deservire a instrumentelor de datorie emise de Ministerul Finanțelor. Astfel, efectul real al intrării în vigoare a Legii contestate va fi contrar scopului declarat în nota informativă, *i.e.* scopul de a elimina sarcina suplimentară considerabilă asupra bugetului de stat, generată de Legea nr. 235 din 3 octombrie 2016.

54. De asemenea, potrivit Băncii Naționale a Moldovei, Legea supusă controlului de constituționalitate a neglijat fundamentele funcționării băncii centrale. Deși Banca Națională este responsabilă față de Parlament, cadrul legal prevede modalitatea realizării interacțiunii între aceste autorități. Astfel, nu sunt permise intervenții *ad-hoc* nefundamentate, fără evaluări complexe și solicitări de opinii *ex ante* și fără stabilirea clară a consecințelor intervenției legislative. Având în vedere principiul separării puterilor, și marja de discreție a puterii legislative trebuie să fie limitată, în funcție de particularitățile de funcționare a tuturor autorităților vizate de prevederile legii abrogate, în special în situația în care legea poate avea repercusiuni asupra stabilității financiare per ansamblu.

55. Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice a menționat, în opinia sa scrisă, că Legea nr. 230 din 16 decembrie 2020 trebuie declarată neconstituțională. Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei stabilește la articolul 6 alin. (3) că „orice proiect de act normativ al autorităților publice care privește domeniile în care Banca Națională are atribuții va fi adoptat după recepționarea avizului Băncii Naționale. Avizul va fi transmis în termen

de cel mult 30 de zile de la solicitare”. Acest fapt nu a fost realizat, fiind neglijată procedura legală și principiul legalității pe care se fundamentează procedura de adoptare a actelor normative. De asemenea, Guvernul nu poate lăsa la discreția Parlamentului adoptarea proiectelor de lege care au repercusiuni directe asupra bugetului public național. Guvernul trebuie să se pronunțe explicit în favoarea proiectului de lege, cu identificarea mijloacelor bugetare necesare, sau în defavoarea acestuia. În lipsa acceptului prealabil al Guvernului, în procesul de adoptare a Legii contestate au fost încălcate articolele 6 și 131 alin. (4) din Constituție. De asemenea, în opinia Institutului se menționează că Legea nr. 235 din 3 octombrie 2016 a făcut obiectul coordonării cu Fondul Monetar Internațional. Republica Moldova și-a asumat angajamentul de a „folosi toate transferurile viitoare ale profiturilor Băncii Naționale a Moldovei Guvernului pentru a răscumpăra aceste valori mobiliare, începând cu tranșele cu termenul de plată mai îndepărtat, reducând datoria publică internă”. Orice acțiuni de natură să afecteze independența Băncii Naționale și viabilitatea bilanțului acesteia pot compromite grav relațiile Republicii Moldova cu Fondul Monetar Internațional, iar orice abatere de la executarea angajamentelor asumate trebuia să fie coordonată cu Fondul Monetar Internațional, tot așa cum s-a procedat la momentul asumării angajamentului menționat *supra*.

C. Aprecierea Curții

ANALIZA CURȚII ÎN BAZA ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 6 ȘI 131 ALIN. (4) DIN CONSTITUȚIE

56. Articolul 131 din Constituție stabilește că orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de către Guvern (alin. (4) al acestui articol).

57. În acest sens, Curtea reamintește că dispoziția articolului 131 alin. (4) din Constituție stabilește o dependență decizională directă a Parlamentului față de Guvern, în sensul în care existența acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, a veniturilor sau a împrumuturilor reprezintă o condiție imperativă, de la care legislativul nu poate deroga. Din norma constituțională se deduce în mod univoc faptul că acceptul Guvernului trebuie să preceadă adoptarea proiectelor de legi cu impact bugetar în lectură finală. Nerespectarea acestei condiții constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție în materie de legiferare în domeniul bugetar (a se vedea HCC nr. 2 din 28 ianuarie 2014, §§ 48 și 74; HCC nr. 11 din 25 martie 2014, § 62; HCC nr. 28 din 19 noiembrie 2020, §§ 38-39; HCC nr. 8 din 11 martie 2021, § 75).

58. În jurisprudența sa, Curtea a constatat că adoptarea unei legi cu impact bugetar în lipsa avizului Guvernului conduce la încălcarea procedurii prevăzute de articolul 131 alineatele (4), (6) și a articolului 6 din Constituție, care obligă autoritățile statului să-și exercite atribuțiile în limitele rigorilor stabilite de Constituție (HCC nr. 23 din 10 octombrie 2019, § 77; HCC nr. 4 din 21 ianuarie 2021, §§ 71-72; HCC nr. 8 din 11 martie 2021, § 75).

59. Curtea reține că proiectul de lege nr. 491, așa cum este menționat în § 18 *supra*, a fost înregistrat pe 4 decembrie 2020 de un grup de deputați în Parlament, iar pe 16 decembrie 2020, Parlamentul a adoptat în două lecturi Legea nr. 230 pentru abrogarea Legii nr. 235/2016.

60. Curtea reține că, în cazul unui proiect de lege care are impact bugetar, Parlamentul trebuie să solicite avizul Guvernului privind proiectul în discuție, iar Guvernul este obligat să avizeze proiectul trimis de Parlament în baza procedurii prevăzute de articolul 131 alin. (4) din Constituție.

61. Curtea constată că, la secțiunea rezervată avizului Guvernului de pe site-ul Parlamentului, nu este anexat un asemenea Aviz⁴.

62. Mai mult, prin punctul de vedere nr. 31-77-111-1342 din 24 februarie 2021 expediat Curții, Guvernul Republicii Moldova confirmă că nu a avizat proiectul de lege și afirmă că Parlamentul nu a respectat la adoptarea Legii contestate articolul 131 alin. (4) din Constituție, afectând scopul acestei prevederi constituționale identificat în jurisprudența Curții Constituționale „de a preveni situațiile de intervenții legislative imprevizibile ce pot perturba toate procesele bugetare planificate de executiv în baza programelor legislative” (HCC nr. 2 din 28 ianuarie 2014, § 74).

63. În ședința publică a Curții Constituționale, reprezentantul Guvernului a confirmat lipsa acceptului prealabil al Guvernului asupra proiectului Legii contestate.

64. Prin urmare, Curtea constată că Parlamentul a adoptat Legea nr. 230 din 16 decembrie 2020 în lipsa avizului prealabil al Guvernului. În concluzie, Curtea constată că la adoptarea Legii contestate Parlamentul a încălcat dispozițiile articolelor 1 alin. (3), 6 și 131 alin. (4) din Constituție.

65. Astfel, Curtea este scutită să analizeze, în continuare, constituționalitatea Legii nr. 230 din 16 decembrie 2020 prin prisma articolului 126 din Constituție.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) litera a) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61, 62 litera a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

⁴<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5349/language/en-US/Default.aspx>

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
LEGII NR. 230 DIN 16 DECEMBRIE 2020 PENTRU ABROGAREA LEGII NR. 235/2016
PRIVIND EMISIUNEA OBLIGAȚIUNILOR DE STAT ÎN VEDEREA EXECUTĂRII DE CĂTRE
MINISTERUL FINANȚELOR A OBLIGAȚIILOR DE PLATĂ DERIVATE DIN GARANȚIILE
DE STAT NR. 807 DIN 17 NOIEMBRIE 2014 ȘI NR. 101 DIN 1 APRILIE 2015

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admite* sesizarea depusă de dnii Andrian Candu și Vladimir Cebotari, deputați în Parlamentul Republicii Moldova.
2. *Se declară neconstituțională* Legea nr. 230 din 16 decembrie 2020 pentru abrogarea Legii nr. 235/2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015.
3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova

Președinte

Domnica MANOLE

*Chișinău, 18 martie 2021
HCC nr. 9
Dosarul nr. 212a/2020*