



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE
PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
unor hotărâri ale Guvernului privind angajarea răspunderii
asupra unor proiecte de legi și a legilor adoptate
prin angajarea răspunderii
(Sesizările nr. 16a/2015 și 17a/2015)

CHIȘINĂU

13 mai 2015

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:
DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
DI Victor POPA, *judecători*,
cu participarea dlui Sergiu Stratan, *grefier*,

Având în vedere sesizările depuse la 10 aprilie 2015
și înregistrate la aceeași dată,
Examinând sesizările menționate în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în ședință plenară închisă,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 10 aprilie 2015, în temeiul 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 către deputații în Parlament, dnii Igor Dodon, Vlad Batrîncea, Vasile Bolea și Grigore Novac privind controlul constituționalității Hotărârii Guvernului nr. 155 din 8 aprilie 2015 privind angajarea răspunderii asupra proiectului legii pentru modificarea unor acte legislative, Hotărârii Guvernului nr. 156 din 8 aprilie 2015 privind angajarea răspunderii asupra proiectului legii bugetului de stat pe anul 2015, Hotărârii Guvernului nr. 157 din 8 aprilie 2015 privind angajarea răspunderii asupra proiectului legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2015 și Hotărârii Guvernului nr. 158 din 8 aprilie 2015 privind angajarea răspunderii asupra proiectului legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2015.

2. De asemenea, la aceeași dată, și deputatul în Parlament, dl Igor Vrenea, a sesizat Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității Hotărârilor de Guvern nr. 156, nr. 157 și nr. 158 din 8 aprilie 2015.

3. Autorii sesizărilor pretind că angajarea răspunderii Guvernului asupra proiectelor respective de legi contravine articolelor 1 alin. (3), 2, 6, 7, 60, 64, 66 lit. h), 74, 106¹ și 131 alin. (2) din Constituție.

4. Prin decizia Curții Constituționale din 16 aprilie 2015 sesizările au fost declarate admisibile, fără a prejudeca fondul cauzei.

5. Totodată, având în vedere identitatea de obiect, în temeiul articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea a decis conexarea sesizărilor într-un singur dosar.

6. La 12 mai 2015, deputatul în Parlament, dl Vasile Bolea, autor al sesizării, în temeiul articolului 31 alin. (2) al Codului jurisdicției constituționale, a extins obiectul sesizării nr. 16a/2015 și a solicitat controlul constituționalității Legii nr. 71 din 12 aprilie 2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, Legii bugetului de stat pe anul 2015, nr. 72 din 12 aprilie 2015, Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2015, nr. 73 din 12 aprilie 2015, Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2015, nr. 74 din 12 aprilie 2015, asupra cărora Guvernul și-a angajat răspunderea.

7. În procesul examinării sesizărilor, Curtea Constituțională a solicitat opinia Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului și Guvernului.

8. În ședința plenară publică a Curții sesizările au fost susținute de dnii Vasile Bolea și Igor Vremea, deputați în Parlament, autori ai sesizărilor. Parlamentul a fost reprezentat de dl Ion Creangă, șeful Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Vladimir Grosu, ministru al justiției, dna Maria Căraș, viceministru al finanțelor și dl Valeriu Secaș, șef al Direcției juridice a Ministerului Finanțelor.

ÎN FAPT

9. La 8 aprilie 2015 Guvernul Republicii Moldova a aprobat: Hotărârea nr. 155 privind angajarea răspunderii asupra proiectului legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (*politica bugetar-fiscală*); Hotărârea nr. 156 privind angajarea răspunderii asupra proiectului legii bugetului de stat pe anul 2015; Hotărârea nr. 157 privind angajarea răspunderii asupra proiectului legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2015; Hotărârea nr. 158 privind angajarea răspunderii asupra proiectului legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2015.

10. Hotărârile enumerate *supra* au fost publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 85-88 din 8 aprilie 2015.

11. Proiectele de legi, asupra cărora Guvernul și-a angajat răspunderea, la 9 aprilie 2015 au fost prezentate de către Prim-ministru în Plenul Parlamentului.

12. În lipsa depunerii unei moțiuni de cenzură în termen de 3 zile, până la 12 aprilie 2015, proiectele de legi prezentate au fost considerate adoptate.

13. La 16 aprilie 2015 și 24 aprilie 2015, legile menționate au fost promulgate și publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 102-104 din 28 aprilie 2015.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

14. Prevederile relevante ale Constituției (M.O., 1994, nr. 1) sunt următoarele:

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 66 Atribuțiile de bază

„Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

- a) adoptă legi, hotărâri și moțiuni;
- b) declară referendumuri;
- c) interpretează legile și asigură unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării;
- d) aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului;
- e) aprobă doctrina militară a statului;
- f) exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție;
- g) ratifică, denunță, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova;
- h) aprobă bugetul statului și exercită controlul asupra lui;**
- i) exercită controlul asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine;
- j) alege și numește persoane oficiale de stat, în cazurile prevăzute de lege;
- k) aprobă ordinele și medaliile Republicii Moldova;
- l) declară mobilizarea parțială sau generală;
- m) declară starea de urgență, de asediu și de război;
- n) inițiază cercetarea și audierea oricăror chestiuni ce se referă la interesele societății;
- o) suspendă activitatea organelor administrației publice locale, în cazurile prevăzute de lege;
- p) adoptă acte privind amnistia;
- r) îndeplinește alte atribuții, stabilite prin Constituție și legi.”

Articolul 74 Adoptarea legilor și a hotărârilor

„(1) Legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi.

(2) Legile ordinare și hotărârile se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți.
[...]"

Articolul 106¹ Angajarea răspunderii Guvernului

„(1) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege.

(2) Guvernul este demis dacă moțiunea de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege, a fost votată în condițiile articolului 106.

(3) Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit alineatului (2), proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.”

Articolul 131 Bugetul public național

„(1) Bugetul public național cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele raioanelor, orașelor și satelor.

(2) Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului. În caz de formare a fondului extrabugetar, el se prezintă spre aprobare Parlamentului.

(3) Dacă bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat nu au fost adoptate prin lege cu cel puțin trei zile înainte de expirarea exercițiului bugetar, se aplică în continuare bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat ale anului precedent, până la adoptarea noilor bugete.

(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 sunt acceptate de Guvern.

(5) Bugetele raioanelor, orașelor și satelor se elaborează, se aprobă și se execută în condițiile legii.

(6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.”

15. Prevederile relevante ale Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014 (M.O., 2014, nr. 223-230/519) sunt următoarele:

Articolul 47 Calendarul bugetar

„(1) La nivel central, principalele activități și termene-limită ale calendarului bugetar sunt:

a) Guvernul aprobă cadrul bugetar pe termen mediu și prezintă Parlamentului proiectul legii privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, în caz de necesitate, proiectul legii pentru modificarea unor acte legislative – până la 1 iunie;

b) Parlamentul adoptă legea privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, după caz, modificări și completări la legislație ce rezultă din politica bugetar-fiscală pe anul următor – până la 15 iulie;

c) Guvernul prezintă Parlamentului raportul semianual privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia pe anul bugetar în curs – până la 15 august;

d) Guvernul aprobă și prezintă Parlamentului proiectele legilor bugetare pe anul următor – până la 15 octombrie;

e) Parlamentul adoptă legile bugetare pe anul următor – până la 1 decembrie;

f) Ministerul Finanțelor, Casa Națională de Asigurări Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină întocmesc și prezintă spre auditare Curții de Conturi rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală – până la 15 aprilie a anului următor anului bugetar încheiat;

g) Curtea de Conturi efectuează auditul rapoartelor anuale privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul bugetar încheiat și prezintă raportul de audit Guvernului – până la 1 iunie;

h) Guvernul prezintă Parlamentului rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul bugetar încheiat – până la 1 iunie;

i) Parlamentul aprobă rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul bugetar încheiat – până la 15 iulie.

[...]"

ÎN DREPT

16. Din conținutul sesizărilor, Curtea observă că acestea vizează, în esență, adoptarea legilor din sfera bugetului public național prin utilizarea instituției angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului.

17. Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii constituționale interconexe, precum atribuțiile Parlamentului de unică autoritate legislativă a statului, rolul Guvernului și Parlamentului la elaborarea și adoptarea bugetului public național, instituția angajării răspunderii, toate analizate prin prisma principiului separației și colaborării puterilor în stat.

A. ADMISIBILITATEA

18. În conformitate cu decizia sa din 16 aprilie 2015, Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, articolului 4 alin.

(1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. a) din Codul Jurisdicției Constituționale, sesizarea privind controlul constituționalității hotărârilor Guvernului ține de competența Curții Constituționale.

19. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale abilitază deputatul în Parlament cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

20. Curtea observă că obiectul controlului constituționalității îl constituie Hotărârile Guvernului nr. 155, nr. 156, nr. 157 și nr. 158 din 8 aprilie 2015, prin care Guvernul și-a angajat răspunderea în fața Parlamentului în privința proiectelor de legi ce vizează bugetul public național, precum și Legile nr. 71, nr. 72, nr. 73 și nr. 74 din 12 aprilie 2015, adoptate prin procedura angajării răspunderii.

21. Curtea atestă că actele contestate nu au mai făcut obiect al controlului constituționalității.

22. Prin urmare, Curtea apreciază că sesizările nu pot fi respinse ca inadmisibile și nu există nici un alt temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul Jurisdicției Constituționale.

23. În acest sens, Curtea reține că prerogativa cu care a fost investită prin articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție presupune stabilirea corelației dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

24. Curtea constată că autorii sesizărilor, în susținerea criticii de neconstituționalitate, au invocat pretinsa încălcare a articolelor 1 alin. (3), 2, 6, 7, 60, 64, 66 lit. h), 74, 106¹ și 131 alin. (2) din Legea Supremă.

25. În acest sens, cu referire la invocarea articolelor 1 alin. (3), 2, 7, 60, 64 și 74 din Constituție, Curtea reține că autorii sesizărilor nu au motivat incidența normelor constituționale asupra actelor contestate.

26. Din aceste considerente, pentru a elucida corespunderea actelor normative contestate cu normele constituționale, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolelor 66 lit. h) și 131 combinate cu articolele 106¹ și 6 din Constituție, precum și cu jurisprudența sa anterioară.

B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLELOR 66 LIT. h) ȘI 131 ALIN. (2)
COMBinate cu ARTICOLELE 106¹ ȘI 6 DIN CONSTITUȚIE

27. Autorii sesizărilor au pretins că prevederile contestate vin în contradicție cu articolul 66 litera h) din Constituție, potrivit căruia:

„Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

[...]

h) aprobă bugetul statului și exercită controlul asupra lui;

[...].”

28. De asemenea, autorii sesizărilor invocă încălcarea articolului 131 alineatul (2) din Legea Supremă, potrivit căruia:

„[...]

(2) Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului. În caz de formare a fondului extrabugetar, el se prezintă spre aprobare Parlamentului.

[...]”

29. La fel, normele contestate urmează a fi examinate și prin prisma articolului 106¹ din Constituție, care prevede:

„(1) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege.

(2) Guvernul este demis dacă moțiunea de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege, a fost votată în condițiile articolului 106.

(3) Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit alineatului (2), proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.”

30. În opinia autorilor sesizării, prevederile supuse controlului constituționalității încalcă, de asemenea, articolul 6 din Constituție, potrivit căruia:

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

1. Argumentele autorilor sesizărilor

31. Potrivit autorilor sesizărilor, prin adoptarea bugetului de stat utilizând procedura angajării răspunderii, Guvernul a încălcat în mod flagrant principiul constituțional al separării puterilor în stat și prevederile articolului 66 din Constituție, care stipulează expres atribuția Parlamentului de a aproba bugetul statului.

32. Or, articolul 106¹ din Constituție, care acordă Guvernului dreptul de a-și asuma răspunderea pentru proiecte de acte legislative prezentate Parlamentului, este de ordin general, iar articolul 66 lit. h) și articolul 131 din Legea Supremă sunt niște norme speciale, imperative, care acordă Parlamentului competența exclusivă de a aproba bugetul statului.

33. De asemenea, autorii sesizărilor susțin că la această modalitate simplificată de legiferare trebuie să se ajungă atunci când nu este posibilă adoptarea proiectului de lege în procedură obișnuită sau în procedură de urgență, sau atunci când structura politică a Parlamentului nu permite

adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență, condiții care nu subzistă în cauza examinată.

2. Argumentele autorităților

34. Președintele Republicii Moldova, în poziția sa scrisă, a menționat că norma articolului 106¹ din Constituție prevede o derogare de la procesul legislativ general. În acest sens, ea are un caracter special și permite Guvernului să-și asume, ținând cont de art. 119 din Regulamentul Parlamentului, răspunderea pentru orice lege ordinară sau organică, inclusiv pentru legea bugetului de stat. Din aceste considerente și ținând cont de faptul că în cadrul procedurii de angajare a răspunderii Guvernului în Monitorul Oficial au fost publicate atât textele hotărârilor respective, cât și textele integrale ale proiectelor de legi propriu-zise, iar angajarea răspunderii a avut loc în ședința în plen a Parlamentului, actele contestate nu contravin Constituției.

35. Potrivit opiniei Guvernului, decizia de angajare a răspunderii este bazată pe prevederile constituționale și nu aduce atingere atribuțiilor de legiferare ale Parlamentului, ci exclude tergiversarea adoptării legilor, obiect al controlului constituționalității, și, respectiv, crearea blocajului financiar în sectorul bugetar.

36. Totodată, în poziția Guvernului se susține că nu există nici o condiție impusă de Constituție care ar limita aprecierea exclusivă a Guvernului asupra oportunității și conținutului inițiativei sale, în particular, articolul 106¹ din Constituție nu instituie criterii și nu enumeră domeniile asupra cărora Guvernul își poate asuma răspunderea.

37. Mai mult, după părerea Guvernului, criteriile stabilite de Curtea Constituțională în jurisprudența sa la aprecierea oportunității recurgerii la instituția angajării răspunderii au fost respectate.

38. Potrivit opiniei Parlamentului, la adoptarea actelor contestate prin procedura angajării răspunderii de către Guvern în fața Parlamentului normele legislației în vigoare și ale Constituției au fost respectate pe deplin, deputații consimțind în mod tacit necesitatea și importanța adoptării pachetului de legi respectiv ca o măsură *in extremis*, în raport cu riscurile eventuale la momentul respectiv în cazul supunerii acestora spre dezbatere în Parlament conform procedurilor regulamentare.

3. Aprecierea Curții

3.1. Principii generale

39. Curtea reține că, potrivit articolului 6 din Constituție, în Republica Moldova puterile legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și

colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

40. În acest sens, Curtea menționează că autoritățile care reprezintă aceste trei puteri sunt învestite cu anumite prerogative, potrivit prevederilor Constituției, nici una dintre ele neavând posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celeilalte sau de a le transmite exercitarea acestora.

41. Prin Hotărârea nr. 3 din 9 februarie 2012 Curtea a reținut:

„32. Conținutul și sensul teoriei separării puterilor prezumă un echilibru al puterilor și o independență relativă a acestora, un sistem de frâne, de balanțe și contrabalante, care ar influența reciproc autoritățile, nepermițându-le depășirea limitelor stabilite de Constituție în exercitarea atribuțiilor.”

42. Curtea menționează că, potrivit articolului 60 alineatul (1) din Constituție, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.

43. În acest sens, Curtea, în Hotărârea nr. 20 din 4 iunie 2014, a menționat:

„61. Fiind unica autoritate legislativă, **funcția de legiferare reprezintă principala funcție a Parlamentului**, care constă în capacitatea acestuia de a elabora și adopta legi.”

44. În același timp, prin articolele 106¹ și 106² din Constituție, legiuitorul constituant a investit și Guvernul cu atribuții de legiferare. Astfel, dacă articolul 106¹ din Constituție reglementează instituția angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege, atunci articolul 106² instituie procedura delegării legislative.

45. Curtea reține că atât articolul 106¹, cât și articolul 106² au fost incluse în Legea Supremă ca urmare a revizuirii Constituției prin Legea nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000.

46. Astfel, Legea Fundamentală a instituit 3 modalități de legiferare: una firească, uzuală, și care, potrivit articolului 60 din Constituție, aparține Parlamentului și două excepționale, aflate la dispoziția Guvernului, care îi permit să intre în sfera de reglementare primară a relațiilor sociale – fie prin angajarea răspunderii în fața Parlamentului (art. 106¹), fie prin emiterea de ordonanțe (art. 106²).

47. Curtea menționează că, în temeiul articolului 106¹ alin. (1) din Constituție, Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege. La fel, norma constituțională stabilește că Guvernul este demis dacă moțiunea de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege, a fost votată în condițiile articolului 106 (cu votul majorității deputaților). Dacă Guvernul nu a fost demis, proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

48. Curtea observă că procedura de angajare a răspunderii Guvernului în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege nu este reglementată detaliat de articolul 106¹ din Constituție. În același timp, nici articolul 119 din Regulamentul Parlamentului nu detaliază procedura în sine, specificând că angajarea răspunderii este posibilă numai pentru legi organice sau ordinare și că are loc prin adoptarea unei hotărâri de Guvern.

49. Curtea reține că sensul articolului 106¹, istoricul apariției instituției constituționale de angajare a răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, formele de aplicare a acestuia în constituțiile altor state au fost analizate de Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 28 din 22 decembrie 2011.

50. Curtea reține că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi.

51. Curtea, în *Hotărârea nr. 28 din 22 decembrie 2011*, referindu-se la procedura angajării răspunderii de către Guvern, a menționat:

„55. [P]rocedura angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este o particularitate a procedurii legislative, conform căreia proiectul de lege nu mai urmează procedura legislativă prevăzută de Regulamentul Parlamentului, acesta fiind supus unei dezbateri strict politice, având drept consecință menținerea sau demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate de Parlament.

[...]

58. [P]rocedura în sine a angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, fiind o realitate juridică, nu aduce atingere „monopolului legislativ al Parlamentului” atât timp cât această modalitate de legiferare este utilizată în condițiile prevăzute de Legea Fundamentală. Procedura angajării răspunderii Guvernului nu exclude și nu poate fi folosită pentru a exclude controlul parlamentar prin inițierea unei moțiuni de cenzură. Ceea ce exclude această procedură constituțională este dezbaterea proiectului de lege ca atare, însă aceasta nu este o consecință neconstituțională, după cum rezultă din articolul 106¹ din Constituție.”

52. Curtea menționează că, deși legiuitorul constituant a împuternicit Guvernul cu atribuții de legiferare, dispozițiile articolului 106¹ din Constituție nu pot fi interpretate în sensul în care ar permite Guvernului substituirea Parlamentului oricând și în orice condiții.

53. Astfel, Curtea subliniază că, **deși la prima vedere posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă niciunei condiții, oportunitatea și conținutul inițiativei rămânând teoretic la aprecierea exclusivă a Guvernului, acest lucru nu poate fi absolut.**

54. În acest sens, în *Hotărârea nr. 28 din 22 decembrie 2011*, Curtea a stabilit criteriile care urmează a fi luate în considerație la aplicarea acestui mecanism constituțional, și anume:

„60. [P]rocedura angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, ca o modalitate simplificată de legiferare, trebuie să fie o măsură **in extremis**, determinată de urgența în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea, de necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate, de importanța domeniului reglementat și de aplicarea imediată a legii în cauză.”

55. Suplimentar, Curtea reține că angajarea răspunderii Guvernului, fiind o procedură care operează *in extremis*, atunci când vizează un proiect de lege, trebuie ca acesta, prin obiectul reglementării, să conțină **prevederi ce se circumscriu clar doar la un singur domeniu**.

56. Curtea menționează că Parlamentul este și rămâne unica autoritate legiuitoare, chiar și în cazul angajării răspunderii de către Guvern. Or, prevederile articolului 106¹ din Constituție reglementează expres o excepție de la regula instituită prin dispozițiile constituționale ale articolului 60, aceasta nefiind de natură a înlătura Parlamentul de la îndeplinirea rolului său, întrucât procedura asumării răspunderii de către Guvern se derulează în fața Parlamentului și se desfășoară sub supravegherea și controlul forului legislativ suprem, care are la îndemână, în virtutea prevederilor constituționale, dreptul de a demite Guvernul prin inițierea și dezbaterrea unei moțiuni de cenzură.

57. Acceptarea ideii potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în mod discreționar, oricând și în orice condiții ar echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate publică legiuitoare, concurentă cu Parlamentul.

58. Astfel, Curtea menționează că eludarea principiilor și criteriilor enunțate la angajarea răspunderii de către Guvern poate determina încălcarea normelor constituționale.

59. Curtea menționează că adițional *Hotărârii nr. 28 din 22 decembrie 2011* a remis Parlamentului o *Adresă*, prin care a solicitat reglementarea clară a procedurilor de angajare a răspunderii Guvernului, însă până în prezent aceasta a rămas neexecutată.

60. Astfel, **în lipsa unei reglementări legale detaliate, Curtea cu discernământ, în fiecare caz individual, va verifica respectarea principiilor enunțate în jurisprudența sa** la angajarea răspunderii de către Guvern asupra unui proiect de lege.

3.2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

a) Concurența normelor constituționale în materia adoptării bugetului public național

61. Curtea reține că la 9 aprilie 2015 Guvernul și-a angajat răspunderea în fața Parlamentului asupra proiectelor de legi care vizează bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale și asigurărilor în medicină și politica bugetar-fiscală.

62. Curtea menționează că articolul 66 din Legea Supremă stabilește atribuțiile de bază ale Parlamentului, una din acestea fiind **aprobarea bugetului statului și exercitarea controlului asupra lui**.

63. Totodată, potrivit articolului 131 alin. (2) din Constituție **Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului**.

64. Analizând prevederile articolelor citate, coroborate cu cele ale articolului 106¹ din Constituție, la prima vedere, se atestă o concurență a normelor constituționale, primele abilitând Parlamentul cu prerogativa aprobării bugetului de stat, ultima în schimb oferind Guvernului posibilitatea angajării răspunderii pentru orice proiect de lege.

65. Pentru a elucida această concurență a normelor constituționale, se impune interpretarea acestora, utilizând metodele de interpretare legală aplicabile speței.

66. În acest sens, interpretând gramatical articolul 66 din Constituție, se observă că legiuitorul constituant a utilizat sintagma “atribuții de bază”, și nu “atribuții exclusive” ale Parlamentului. Astfel, Curtea relevă că textul Constituției, prin articolul 66, determină atribuțiile legislativului, reprezentând o normă generală, de punctare a domeniilor de operare a puterii legislative. Acest lucru nu exclude aplicabilitatea articolului 106¹ din Constituție, care este o normă specială, ce abilitează Guvernul, cu titlu de excepție, cu atribuții de legiferare.

67. Mai mult decât atât, interpretând sistematic întreg articolul 66, se evidențiază că acesta, prin lit. a), acordă Parlamentului prerogativa de adoptare a legilor, hotărârilor și moțiunilor. *Per a contrario*, în eventualitatea în care prevederile articolului 66 ar fi interpretate ca atribuții exclusive ale Parlamentului, instituția angajării răspunderii Guvernului ar fi inoperabilă sub aspectul angajării răspunderii asupra tuturor proiectelor de legi.

68. De asemenea, urmând raționamentele autorilor sesizărilor, articolul 74 din Constituție (adoptarea legilor și hotărârilor), care impune adoptarea legilor organice cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi, ar face inoperantă aplicarea instituției consfințite de legiuitorul constituant la articolul 106¹, care exclude procedura ordinară de adoptare a legilor.

69. Cu referire la articolul 131 din Constituție, Curtea menționează că acesta cuprinde norme speciale, însă nu raportate la procedura instituită prin articolul 106¹. Legiuitorul constituant, ținând cont de importanța bugetului public național, a reglementat modul de adoptare a acestuia printr-un articol separat, astfel instituind unele imperative de ordin constituțional, care nu se regăsesc la adoptarea de către Parlament a altor legi organice.

70. Articolul 131 urmează a fi aplicat ca o normă specială atunci când bugetul public național este adoptat în procedura uzuală de către Parlament.

71. În contextul celor menționate, Curtea reține că prevederile articolelor 66 lit. h) și 131 alin. (2) din Constituție, examinate în raport cu prevederile articolului 106¹, nu exclud utilizarea de către Guvern a procedurii angajării răspunderii la adoptarea legilor care vizează bugetul public național.

b) Adoptarea bugetului public național prin procedura angajării răspunderii

72. Curtea reiterează că procedura angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege trebuie să fie o măsură *in extremis*, determinată de: *importanța domeniului reglementat; urgența și celeritatea adoptării legii prin procedura angajării răspunderii; aplicarea imediată; circumscrierea legilor adoptate la un singur domeniu de reglementare.*

73. Respectiv, Curtea va examina constituționalitatea actelor adoptate prin procedura angajării răspunderii Guvernului având în vedere criteriile enumerate *supra*.

- Importanța domeniului reglementat

74. Curtea menționează că la baza întregului sistem bugetar stă ceea ce în mod generic este desemnat ca fiind „bugetul de stat”, care cuprinde totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare pentru implementarea strategiilor și obiectivelor economice, sociale și de altă natură ale Guvernului.

75. Curtea reține că bugetul de stat reprezintă instrumentul cel mai important de intervenție a statului în economie, prin politicile sale fiscale și bugetare. Bugetul de stat contribuie la realizarea echilibrului între necesitățile colective și mijloacele de finanțare a acestora.

76. Totodată, Curtea subliniază că bugetul public național consolidat constituie veriga centrală a sistemului financiar și de creditare al unei țări, precum și principala balanță financiară cu caracter operativ și obligatoriu, pe o perioadă determinată. În general, soluțiile bugetare și fiscale au implicații social-economice considerabile. Ele creează condiții pentru creșterea economiei și, implicit, a nivelului de viață al populației.

- Urgența și celeritatea adoptării legilor prin procedura angajării răspunderii

77. Curtea relevă că *Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014* determină cadrul juridic general în domeniul finanțelor publice, în special: stabilește principiile și regulile bugetar-fiscale; determină componentele bugetului public național și reglementează relațiile interbugetare; reglementează calendarul bugetar și procedurile generale privind procesul bugetar; delimitează competențele și responsabilitățile în domeniul finanțelor publice.

78. În acest sens, articolul 47 din legea enunțată stabilește calendarul bugetar, care reprezintă planul de activități aferente procesului bugetar, în care sunt stabilite termenele de realizare a acestora și autoritățile responsabile. Astfel, conform acestui articol, Guvernul urmează să aprobe și să prezinte Parlamentului proiectele legilor bugetare pe anul următor – **până la 15 octombrie**, iar Parlamentul să le adopte – **până la 1 decembrie**.

79. Totodată, alineatul (3) al articolului 131 din Constituție stabilește că, dacă bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat nu au fost adoptate

prin lege cu cel puțin trei zile înainte de expirarea exercițiului bugetar, se aplică în continuare bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat ale anului precedent, până la adoptarea noilor bugete.

80. Curtea constată că, până în luna aprilie 2015 bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale și asigurărilor în medicină nu au fost adoptate. În acest sens, în corespundere cu norma constituțională (articolul 131) și prevederile Legii nr. 181 din 25 iulie 2014 s-a aplicat bugetul provizoriu.

81. Potrivit articolului 57 alin. (2) din Legea nr. 181 din 25 iulie 2014, bugetul provizoriu se formează și se execută în corespundere cu prevederile legii/deciziei bugetare din anul precedent, luând în considerare modificările operate pe parcursul anului și ținând cont de următoarele particularități: a) excluderea sau reducerea volumului programelor de cheltuieli finalizate sau care urmează a fi finalizate în anul bugetar curent; b) stabilirea soldului bugetului la un nivel ce nu va depăși valoarea acestuia aprobată în buget pe anul precedent. Totodată, în perioada aplicării bugetului provizoriu nu se permite efectuarea cheltuielilor pentru acțiuni sau măsuri noi comparativ cu anul precedent.

82. Ținând cont de restricțiile bugetare, în lipsa unui nou buget aprobat, Curtea reține ca fiind pertinente argumentele Guvernului la angajarea răspunderii privind pachetul de legi care vizează bugetul public național, și anume: neacoperirea de către bugetul provizoriu a majorărilor salariale asumate și a ajutorului social pentru cetățenii care beneficiază de pensii și alte indemnizații, imposibilitatea desfășurării negocierilor cu partenerii de dezvoltare, dificultățile create ca urmare a întârzierii ajustării legislației fiscale, tergiversarea angajamentelor statului referitoare la implementarea mai multor reforme.

83. Astfel, din cele menționate mai sus, Curtea reține că parcurgerea deficitară și tardivă a adoptării bugetului public național poate determina blocaje economice, șomaj și sărăcie.

84. În același timp, Curtea subliniază rolul Guvernului la adoptarea bugetului public național. Astfel, potrivit articolului 131 alin. (4) din Constituție, 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 sunt acceptate de Guvern.**

85. Curtea reține că prevederile constituționale menționate consacră obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor drept **o condiție imperativă**, de la care nu poate deroga legislativul în procesul aprobării bugetului public național, nerespectarea căreia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție în materie de legiferare în domeniul bugetar. Acest principiu constituțional este incident procedurii bugetare.

86. În Hotărârea nr. 29 din 22 mai 2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, Curtea a subliniat:

„Condiția imperativă privind controlul apriori al autorității executive asupra procesului bugetar este determinată de dreptul și obligațiunea Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului, expusă în programul său de activitate, acceptat de Parlament (art. 96, art. 98 alin. (3) din Constituție).”

87. La fel, în Hotărârea nr.6 din 13 februarie 2014, Curtea a menționat:

„50. [L]imitarea modului de exercitare a inițiativei legislative și condiționarea restrictivă a procedurii legislative în domeniul bugetar are la bază rațiunea competențelor de ordin executiv ale Guvernului, care, în virtutea articolului 96 din Constituție, **asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.**”

88. În această ordine de idei, prin Hotărârea nr. 2 din 28 ianuarie 2014, Curtea a menționat că „[...] norma art.131 alin. (4) din Constituție este unica normă constituțională ce impune o dependență decizională directă a Parlamentului față de Guvern. O astfel de reglementare [...] legislatorul constituant a edictat-o în vederea corelării eforturilor autorității ce adoptă bugetul național, ca plan al finanțelor publice anuale, cu eforturile autorității ce execută acest buget. De asemenea, scopul normei constituționale este de a preveni situațiile de intervenții legislative imprevizibile, ce pot perturba toate procesele bugetare planificate de executiv în baza programelor legislative.”

- Aplicarea imediată a legilor în cauză

89. Curtea constată că legile adoptate prin procedura angajării răspunderii de către Guvern au fost puse în aplicare imediat după publicarea acestora în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

- Circumscrierea legilor adoptate la un singur domeniu de reglementare

90. Curtea reține că actele normative contestate, așa cum s-a menționat mai sus, vizează angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului la adoptarea legilor din sfera bugetului public național.

91. În acest sens, chiar dacă la prima vedere Legea nr. 71 din 12 aprilie 2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, ca urmare a incidenței acesteia asupra mai multor acte legislative, s-ar circumscrie mai multor domenii de reglementare, o analiză a acestora atestă că prin legea nominalizată Guvernul a intervenit cu anumite modificări și completări în domeniul politicii bugetar-fiscale, care determină bugetul de stat.

- Concluzii

92. Efectuând cumulativ o analiză sub aspectul corespunderii cu criteriile stabilite de către Curte în jurisprudența sa, recurgerea Guvernului la angajarea răspunderii privind proiectele de legi

referitoare la bugetul public național se circumscriu articolului 106¹ din Constituție.

93. Totodată, Curtea menționează că, deși articolul 106¹ din Constituție abilitează executivul cu atribuții de legiferare, prin aceeași normă constituțională legislativul dispune de plenitudinea competenței de a invalida proiectele de legi asupra cărora Guvernul și-a angajat răspunderea, și anume prin depunerea moțiunii de cenzură privind demiterea Guvernului.

94. Prin posibilitatea exprimării votului de neîncredere față de Guvern, Parlamentul pune o presiune enormă pe executiv atunci când acesta decide oportunitatea adoptării unei/unor legi prin intermediul instituției angajării răspunderii față de legislativ.

95. Curtea observă că fracțiunile parlamentare, în a căror componență intră autorii sesizărilor, deși dispun de o pătrime din numărul de deputați, nu au utilizat instrumentul constituțional de depunere a unei moțiuni de cenzură în vederea demiterii Guvernului, cu invocarea argumentelor de rigoare.

96. Or, în lipsa înaintării unei moțiuni de cenzură și a votării acesteia, proiectele de legi contestate de către autorii sesizărilor se consideră adoptate.

97. Concluzionând, Curtea reține că, în respectiva situație, recurgerea Guvernului la angajarea răspunderii privind proiectele de legi referitoare la bugetul public național este în conformitate cu articolele 6, 66, 106¹ și 131 din Constituție.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se resping ca nefondate* sesizările depuse de un grup de deputați în Parlament privind angajarea răspunderii Guvernului asupra unor proiecte de legi.

2. *Se recunosc constituționale:*

- Hotărârea Guvernului nr. 155 din 8 aprilie 2015 privind angajarea răspunderii asupra proiectului legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative;

- Hotărârea Guvernului nr. 156 din 8 aprilie 2015 privind angajarea răspunderii asupra proiectului legii bugetului de stat pe anul 2015;

- Hotărârea Guvernului nr. 157 din 8 aprilie 2015 privind angajarea răspunderii asupra proiectului legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2015;

- Hotărârea Guvernului nr. 158 din 8 aprilie 2015 privind angajarea răspunderii asupra proiectului legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2015.

3. *Se recunosc constituționale în partea referitoare la procedura adoptării prin angajarea răspunderii Guvernului:*

- Legea nr. 71 din 12 aprilie 2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative;

- Legea bugetului de stat pe anul 2015, nr. 72 din 12 aprilie 2015;

- Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2015, nr. 73 din 12 aprilie 2015;

- Legea fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală pe anul 2015, nr. 74 din 12 aprilie 2015.

4. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în „*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*”.

Președinte

Alexandru TĂNASE

*Chișinău, 13 mai 2015
HCC nr.11
Dosarul nr. 16a/2015*