

OPINIE PARȚIAL CONCORDANTĂ

pronunțată în temeiul articolelor 27 alin. (5) din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr.317 din 13 decembrie 1994 și 67 din Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995

Prin prezenta, subsemnatul, susținând soluția adoptată de Curtea Constituțională prin Hotărârea nr. 9 din 18 martie 2021, am ajuns la concluzia că trebuia continuată verificarea Legii contestate și prin prisma altor dispoziții ale Legii Supreme, a căror încălcare este evidentă, iar tăcerea în privința acestora are natura de a diminua importanța controlului de constituționalitate și a tergiversa modernizarea procesului legislativ.

Continuarea controlului de constituționalitate ar fi permis să se constate că stingerea obligațiunilor de stat emise în temeiul legii abrogate afectează securitatea raporturilor juridice ca element al statului de drept (articolul 1 alin. (3)), precum și interesele naționale în activitatea economică, financiară și valutară (articolul 126 din Constituție).

În susținerea opiniei, relievez următoarele:

I. Cu privire la nerespectarea dispozițiilor articolului 1 alin. (3) din Constituție referitoare la unele aspecte ale statului de drept

1. Analiza situației juridice supuse controlului de constituționalitate permite a evidenția că, în anii 2014-2015, din mijloacele financiare ale Republicii Moldova deținute de Banca Națională a Moldovei, cu titlu de credit de urgență, au fost transferate în conturile a trei bănci comerciale [„Banca de Economii” S.A., B.C. „Banca Socială” S.A. și B.C. „Unibank” S.A.] peste 14,1 miliarde lei pentru a satisface creanțele persoanelor fizice și juridice față de aceste bănci. Transferul acestor sume a fost asigurat prin Garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015, emise de Ministerul Finanțelor.

2. Având în vedere că **statul Republica Moldova apărea atât în calitate de creditor** (prin Banca Națională a Moldovei), **cât și în calitate de garant al restituirii creditelor acordate băncilor licențiate** (Ministerul Finanțelor în numele Guvernului), Parlamentul, în scopul executării Garanțiilor de stat nr. 807 și nr.101, a adoptat Legea nr. 235 din 3 octombrie 2016, prin care a dispus substituirea acestor garanții cu valori mobiliare de stat emise pe termen lung.

3. Legea nr. 235 din 3 octombrie 2016 prevedea, *inter alia*, următoarele:

- (i) Ministerul Finanțelor, în termen de 7 zile lucrătoare, a fost împuternicit, în numele Guvernului, să emită obligațiuni de stat în volum de până la 13583717000 de lei, cu scadența de până la 25 de ani și rata efectivă a dobânzii de 5 % anual, și să le transmită Băncii Naționale [art. 2 alin. (1), (3)-(5)];
- (ii) Ministerul Finanțelor și Banca Națională urmau să semneze un Acord privind emisiunea și răscumpărarea obligațiunilor de stat [art. 2 alin. (7)];
- (iii) Banca Națională urma să preia și să înregistreze în cont propriu obligațiunile de stat la data emisiunii acestora [art. 2 alin. (8)];
- (iv) la data emisiunii obligațiunilor de stat se abrogă de drept Garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015 [art. 2 alin. (10)];

- (v) la data emisiunii obligațiunilor de stat, Ministerul Finanțelor a subrogat Banca Națională în raportul de creanță cu băncile licențiate („Banca de Economii” S.A., „Banca Socială” S.A. și „Unibank” S.A.) în legătură cu creditele de urgență acordate [art. 3].

4. Pe 4 octombrie 2016, în baza articolului 2 alin. (7) din Legea nr.235/2016, între Ministerul Finanțelor și Banca Națională a fost încheiat Acordul privind emisiunea și răscumpărarea obligațiunilor de stat. Potrivit acestui Acord Ministerul Finanțelor a emis și a transmis Băncii Naționale obligațiuni de stat în sumă de 13341200000 lei cu termene de scadență de până în anul 2041 și plata dobânzilor aferente. Acordul menționat supra a intrat în vigoare la data semnării, valabil până la îndeplinirea de către părți a obligațiilor, adică până la scadența obligațiunilor.

5. Intrarea în vigoare a Acordului menționat *supra* este o dovadă a executării (consumării) prevederilor Legii nr. 235 din 3 octombrie 2016. Adoptarea de către Parlament a Legii nr. 230 din 16 decembrie 2020 de abrogare a legii deja executate (consumate) este de natură să afecteze securitatea raporturilor juridice.

6. În jurisprudența anterioară, Curtea a reținut că **actul odată consumat** nu poate fi abrogat. O procedură de abrogare a unor acte consumate este de natură de a distorsiona ordinea juridică, a compromite autoritatea legislativă a statului, a afecta securitatea raporturilor juridice și chiar securitatea națională, dacă s-ar admite posibilitatea revenirii, după o perioadă de timp, la actele consumate, reieșind din interese politice sau personale de moment (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 30 din 8 decembrie 2015, § 52).

7. Pe lângă cele menționate, intrarea în vigoare a Legii nr. 230 din 16 decembrie 2020 presupune și **stingerea de drept a obligațiunilor de stat** emise de Ministerul Finanțelor în baza Legii nr. 235 din 3 octombrie 2016, fără a lua în considerare efectele juridice deja produse de această emisiune. Această concluzie rezultă atât din clauza de abrogare prevăzută de articolul I al Legii contestate, cât și din articolul II al aceleiași legi, potrivit căruia „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.” Această din urmă dispoziție nu mai presupune existența obligațiunilor de stat emise anterior de către Ministerul Finanțelor, punând în sarcina Guvernului obligația de a propune soluții pentru eventuala datorie a băncilor insolabile față de Banca Națională.

8. În jurisprudența sa Curtea a reținut că o lege nouă dispune numai pentru prezent și viitor și nu are efecte juridice pentru trecut (a se vedea DCC nr. 32 din 29 octombrie 1998), nu poate desființa ordinea stabilită prin legea anterioară și nu poate anula consecințele ei (a se vedea HCC nr. 19 din 29 aprilie 1999), precum nici nu modifică și nu desființează efectele deja produse ale unei situații juridice stinse sau în curs de realizare (HCC nr. 5 din 28 februarie 2006; DCC din 28 ianuarie 2008; DCC nr. 3 din 1 noiembrie 2012, § 104; DCC nr. 90 din 19 septembrie 2019, § 17). În ipoteza în care legiuitorul ar dori, în mod justificat, să înlăture sau să anuleze unele situații nedrepte, el nu poate realiza acest lucru prin intermediul unei legi cu caracter retroactiv, ci trebuie să caute mijloace adecvate, care să nu vină în

contradicție cu principiul constituțional al neretroactivității legii. Nu este echitabil, nu este just și nu este legal ca o lege să-și extindă efectele asupra unor stări de fapt și raporturi consumate sau începute înaintea intrării în vigoare (a se vedea DCC nr.3 din 1 noiembrie 2012, §§ 108, 109), chiar dacă parte a raporturilor juridice sunt autoritățile publice.

9. Având în vedere că prin Legea nr. 230 din 16 decembrie 2020 s-a abrogat un act normativ consumat, precum și faptul că a încetat valabilitatea obligațiunilor de stat emise în condițiile legii abrogate, Curtea ar fi trebuit să constate că dispozițiile acestei legi sunt de natură să afecteze ordinea juridică stabilită anterior, ceea ce vine în evidentă contradicție cu exigențele statului de drept, protejate de articolul 1 alin. (3) din Constituție, care se referă la asigurarea legalității, securității juridice, interzicerea arbitrarului [a se vedea Raportul Comisiei de la Veneția privind statul de drept, CDL-AD(2011)003rev, Strasbourg, 4 aprilie 2011, § 41; HCC nr. 4 din 22 aprilie 2013, § 54].

10. Suplimentar, consider necesar a sublinia că, la adoptarea Legii nr. 230, legislatorul a procedat contrar cerințelor de claritate și previzibilitate caracteristice statului de drept. În acest sens, prin efectul legii contestate s-au stins în totalitate raporturile juridice dintre Ministerul Finanțelor și Banca Națională generate de obligațiunile de stat emise sub imperiul Legii nr. 235/2016 și fără a lua în considerare reglementările articolelor 8,10 și 19 din Legea nr. 419 din 22 decembrie 2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat. Potrivit Legii nr. 419/2006, emisiunea obligațiunilor de stat reprezintă un instrument financiar generator de datorie de stat la care Guvernul Republicii Moldova recurge în cazurile necesare [articolul 8]. Prin emisiunea de obligațiuni efectuată în condițiile Legii nr. 235/2016, Ministerul Finanțelor, în numele Guvernului, și-a asumat o datorie de stat, datorie suverană, care „reprezintă obligația absolută a Republicii Moldova” și care se execută din contul bugetului de stat cu prioritate față de alte obligații pecuniare [articolul 10]. Această datorie, însă, prin efectul Legii contestate, inexplicabil dispare.

11. În pofida faptului că la sfârșitul anului 2020 Banca Națională deținea obligațiuni de stat în valoare totală de 12 611,2 milioane lei, cu termen de scadență până în anul 2041 [Informația BNM¹ și a Ministerului Finanțelor²], abrogarea Legii nr.235/2016 duce la dispariția obligațiunilor de stat și excluderea lor necondiționată din circuitul financiar. Adoptarea Legii contestate nu doar a făcut imposibilă răscumpărarea obligațiunilor și stingerea datoriei de stat prin procedee reglementate de Legea nr.419/2006, dar și a omis să reglementeze anumite efecte ale abrogării, cum ar fi plata dobânzilor aferente calculate la momentul intrării în vigoare a legii contestate, procedura de excludere a obligațiunilor respective din evidența emitentului și a titularului de drepturi, etc.

12. Prin urmare, la adoptând Legea nr. 230 din 16 decembrie 2020, legislatorul a atentat la ordinea juridică stabilită anterior prin Legile nr. 235/2016 și nr. 419/2006 și a eliminat obligația Ministerului Finanțelor de a executa o datorie de stat. În consecință, dispariția obligațiunilor de stat prin abrogarea Legii nr. 235/2016 și,

¹ <https://www.bnm.md/ro/content/datoria-de-stat-interna-fata-de-banca-nationala-0>

² <https://mf.gov.md/sites/default/files/DSI%20la%20situatia%20din%2031-12-2020%20-rom.pdf>

concomitent, stingerea datoriei de stat contrar procedurilor reglementate de Legea nr. 419/2006 reprezintă o încălcare a principiului statului de drept, protejat de dispozițiile articolului 1 alin. (3) din Constituție.

II. Cu privire la nerespectarea dispozițiilor articolului 126 din Constituție referitoare

la interesele naționale în activitatea economică, financiară și valutară

13. Articolul 126 alin. (2) lit. c) din Constituție stabilește că statul trebuie să asigure protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară.

14. Republica Moldova s-a angajat, prin semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, să îndeplinească obiective naționale referitoare la sectorul financiar, *inter alia*, să asigure stabilitatea și integritatea sistemului său financiar și să promoveze cooperarea dintre diferiți actori ai sistemului financiar, inclusiv a factorilor regulatori și de control (a se vedea Acordul de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, articolele 16, 18, 58, 59 ș.a.; HCC nr. 11 din 11 mai 2016, § 49; HCC nr. 29 din 6 noiembrie 2017, § 49).

15. Chiar în lipsa unor reglementări constituționale exprese, Curtea a remarcat importanța Băncii Naționale pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economico-financiară a băncilor din Republica Moldova. Atât la nivel mondial, cât și în Republica Moldova, băncile centrale sunt autoritățile care exercită supravegherea cu precauție și sunt responsabile de siguranța și buna-funcționare a băncilor comerciale și a întregului sistem bancar (HCC nr. 11 din 11 mai 2016, § 45; HCC nr. 29 din 6 noiembrie 2017, § 47). Un sistem bancar fragil reprezintă o amenințare pentru stabilitatea macroeconomică și financiară a statului (*ibidem*, §50).

16. În prezenta cauză, așa cum a fost menționat în § 1 al prezentei Opinii, în anii 2014-2015, Banca Națională a Moldovei în baza Garanțiilor de stat nr. 807 și nr. 101, cu titlu de credit de urgență, a transferat în conturile a trei bănci comerciale [„Banca de Economii” S.A., B.C. „Banca Socială” S.A. și B.C. „Unibank” S.A.] mai mult de 14,1 miliarde de lei pentru satisfacerea creanțelor persoanelor fizice și juridice față de aceste bănci. Mijloacele financiare transferate de către Banca Națională au provenit dintr-o **emisiune monetară directă**³.

17. Prin Legea nr. 235 din 3 octombrie 2016 și încheierea Acordului privind emisiunea și răscumpărarea obligațiunilor de stat a fost soluționată relația dintre Ministerul Finanțelor și Banca Națională referitoare la Garanțiile de stat nr. 807 și nr. 101, soluție care a permis Băncii Naționale să-și stabilească planurile și proiectele sale pentru următorii 25 de ani. Emisiunea obligațiunilor de stat a reprezentat acel instrument financiar prin intermediul căruia statul Republica Moldova a decis să mențină valoarea activelor băncii sale centrale, asigurându-i funcționalitatea și contribuind la realizarea obiectivului ei fundamental: asigurarea și menținerea stabilității prețurilor.

³ <https://www.bnm.md/ro/content/despre-garantiile-guvernului-convertite-datorie-publica>

18. Adoptarea Legii nr. 230 din 16 decembrie 2020 a condus la excluderea necondiționată din circuitul financiar a obligațiunilor de stat emise în baza Legii nr. 235 din 3 octombrie 2016, prin aceasta devalorizând activele Băncii Naționale.

19. După cum a menționat Banca Națională la 16 decembrie 2020 [scrisoarea nr.31-002/76/3331, adresată Parlamentului] și la 15 ianuarie 2021 [scrisoarea nr.31-002/2/116, adresată Curții Constituționale], dar și prin explicațiile aduse în ședința plenară din 18 martie 2021, eventuala retragere din circulație a obligațiunilor de stat emise în baza Legii nr. 235 va reduce efectiv activele Băncii Naționale și capitalul ei statutar, fapt de natură să genereze consecințe imprevizibile pentru interesele naționale. Mai mult, în caz de reducere a capitalului statutar al Băncii Naționale, Guvernul va fi pus în situația de a identifica resurse financiare suplimentare pentru completarea acestuia.

20. O opinie similară a fost exprimată și de Guvernul Republicii Moldova în punctul său de vedere nr. 31-77-111-1342 din 24 februarie 2021 adresat Curții, în care s-a menționat că neonorarea plăților pentru obligațiunile de stat emise în baza Legii nr. 235/2016 duce la decapitalizarea băncii centrale a statului. De asemenea, Guvernul a invocat articolul 19 alin. (6) din Legea nr.548 din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, potrivit căruia „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”.

21. Cele menționate *supra* impun concluzia că abrogarea Legii nr. 235/2016 și retragerea din circulație a obligațiunilor de stat, emise în condițiile acestei legi, creează o situație nouă pentru Guvernul Republicii Moldova, cel de a identifica în termene restrânse mijloace financiare suficiente necesare pentru suplinirea capitalului statutar al Băncii Naționale. În caz contrar, Banca Națională nu-și va putea îndeplini obiectivul său fundamental de asigurare și menținere a stabilității prețurilor, va fi afectat concomitent și obiectivul constituțional al statului prevăzut de articolul 126 din Constituție privind protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară.

22. Prin urmare, subsemnatul ajunge la concluzia că Parlamentul la adoptarea Legii contestate în mod evident a nesocotit și dispozițiile articolelor 1 alin. (3) și 126 alin. (2) lit. c) din Constituție.

Nicolae ROȘCA

Judecător constituțional