

VB nr. 16 din
16.08.24

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,
Chișinău MD 2004,
Republica Moldova

SESIZARE

prezentată în conformitate cu articolul 25 lit. g) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și articolele 38 alin.(1) lit. g) și 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995

**pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea
cu privire la Guvern nr.136 din 7 iulie 2017, precum și din
Hotărârea Guvernului nr.610 din 3 iulie 2018**

11:15

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA		
Intrare Nr.	175a	
" 16 "	08	2024

I – AUTORUL SESIZĂRII

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova
Bulevardul Ștefan cel Mare și Sfânt 105,
Chișinău 2073

II – OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are drept obiect examinarea constituționalității prevederilor articolului 36 alineatele (1¹) și (4¹) din Legea nr.136 din 7 iulie 2017 cu privire la Guvern, precum și pct.129 din Hotărârea Guvernului nr.610 din 3 iulie 2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului.

III – EXPUNEREA PRETINSEI SAU A PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

La 16 mai 2024, Parlamentul a adoptat Legea nr.118 pentru modificarea unor acte normative (cu privire la contractele de stat). Legea nr.118/2024 a fost publicată în Monitorul Oficial, fiind astfel în vigoare la data depunerii prezentei sesizări.

Respectiv, proiectul legii a fost înregistrat la 10 aprilie 2024 cu nr.114 și nu conținea prevederile normative criticate în prezenta sesizare¹.

Prin amendamentul nr.03/03-68 din 15 mai 2024, un grup de deputați au introdus în proiect propuneri de modificare a Legii nr.136/2017, care excede conceptul inițial al inițiativei iar în nota de fundamentare, autorii afirmă doar că:

„Totodată, avînd în vedere practica Guvernului Romîniei în materia decizională, amendamentul vine să simplifice procedurile de luare a deciziilor în cadrul Guvernului Republicii Moldova prin excluderea necesității de adoptare a actelor Guvernului acolo unde ele nu sunt necesare și nu au efectul juridic prescris de Constituție.”

Paradoxal este și faptul că, proiectul reprezintă o inițiativă legislativă a Executivului, însă nu executivul a prezentat aceste modificări, ci un grup de deputați au înregistrat respectivul amendament. Pe cît de inexplicabil din perspectiva logicii, pe atît de clar din perspectiva intereselor.

Subliniem că, alte argumente nu se regăsesc în nota de fundamentare. Or, Aceste amendamente nu au fost supuse dezbaterilor parlamentare, avizării și expertizării conform procedurilor legislative. Amendamentele au fost înaintate cu încălcarea procedurii și termenelor prevăzute de Regulamentul Parlamentului. Deputații efectiv nu au avut nici o posibilitate să examineze aceste amendamente și să se expună asupra lor.

Mai mult ca atît, aceste amendamente nu armonizează cu obiectul și scopul legii. Aceste amendamente nu vin să îmbunătățească proiectul, ci vin cu o nouă inițiativă legislativă, camuflată sub amendamente, introdusă netransparentă și urgent, fără a respecta procedurile legislative prevăzute de Regulament și legea cu privire la actele normative.

¹<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6939/language/ro-RO/Default.aspx>

Potrivit art. 3 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, la elaborarea unui act normativ se respectă principiile de constituționalitate, respectarea drepturilor fundamentale, legalitatea și echilibrul între reglementările concurente, oportunitatea, coerența, consecutivitatea și predictibilitatea normelor juridice, asigurarea transparenței și altele.

Potrivit art. 25 din Legea nr. 100/2017 elaborarea actelor normative este precedată de efectuarea studiilor de cercetare în scopul fundamentării necesității inițierii unui act normativ.

Potrivit art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului, proiectul legislativ și propunerea legislativă se depun spre dezbatere împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor social-economice. Este necesar de indicat rezultatele acestor consultări publice.

Consultări publice efective cu actori relevanți înaintea înregistrării acestui proiect de lege nu au avut loc, efectele social-economice nu au fost analizate. Avizele unor autorități anexate ne fiind relevante.

Aceleași prevederi privind consultări publice și avizări sunt stipulate în art. 32 din Legea cu privire la actele normative.

Potrivit art. 34-37 din Legea nr. 100/2017, proiectul de act normativ este supus expertizei economice, financiare, **juridice**, etc.

Astfel, prin nerespectarea procedurii legislative, înaintarea unor noi inițiative ascunse prin amendamente, în lipsa de analiză și fundamentare, lipsa consultărilor, lipsa multor avize, în special a expertizei economice și juridice, condiții legale imperative și obligatorii, reprezintă o gravă sfidare a principiului legalității prevăzut la art. 1, 5 și 74 alin. (1) din Legea Supremă.

Accentuăm că expertiza anticorupție **nu conține aprecieri în privința amendamentului respectiv.**

Iar amendamentul înregistrat la 15 mai 2024 a fost adoptat încorpore cu Legea, exact a doua zi după înregistrarea acestuia, ne fiind supus votului în două lecturi. În acest sens amintim practica Înaltei Curți.

Cu referire la sursa de inspirație a autorilor amendamentului, în România deciziile protocolare au suport juridic complex într-un șir de acte normative, precum Legea nr.90/2001, Legea nr.24/200, Legea nr.52/2003. Rezumativ, cadrul legal în statul vecin reglementează în ansamblu etapele: elaborării, consultării prelabile, aprobării și publicării unor asemenea decizii.

Totodată, exemplul preluat mecanic nu este unul elocvent, mai ales dacă este să-l comparăm juridic prin **prisma domeniilor în care sunt emise asemenea decizii.** Or, deciziile protocolare în România se emit potrivit cadrului normativ pentru funcționarea **administrației publice și pentru desfășurarea activităților oficiale** (de protocol – referindu-se la protocolul de stat), rolul esențial al respectivelor decizii este unul inter-departamental și de organizare.

Deciziile protocolare nu înlocuiesc actele Guvernului, așa cum este cazul Republicii Moldova, după modificările operate.

Cu referire la normele constituționale afectate

Cu referire la cele expuse, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa următoarele:

În Hotărârea nr. 14 din 20 iunie 2024 privind controlul de constituționalitate al articolului II din Legea nr. 116 din 16 mai 2024 pentru modificarea unor acte normative (adoptarea legilor organice de către Parlament):

Curtea menționează că, potrivit articolului 74 alin. (1) din Constituție, legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi. În jurisprudența sa, Curtea a interpretat sensul textului „după cel puțin două lecturi” din articolul 74 alin. (1) din Constituție și a stabilit că acesta conține atât un element procedural, cât și un element substanțial. Elementul procedural presupune că Parlamentul trebuie să voteze în două lecturi proiectul de lege organică. Elementul substanțial presupune că până la votare Parlamentul trebuie să supună dezbaterilor conținutul proiectului de lege organică (a se vedea HCC nr. 14 din 27 aprilie 2021, § 35).

În Hotărârea nr. 17 din 10 iunie 2021, § 52, interpretând textul „după cel puțin două lecturi” de la articolul 74 alin. (1) din Constituție, Curtea a dezvoltat elementul procedural al acestui articol, stabilit anterior prin Hotărârea nr. 14 din 27 aprilie 2021. Curtea a notat că respectarea cerințelor procedurale referitoare la adoptarea legilor este la fel de importantă ca respectarea cerințelor aplicabile față de conținutul legilor. Cele dintâi protejează democrația parlamentară, care trebuie respectată pe tot parcursul procesului de legiferare și care îi asigură pe cetățeni că legile nu au fost adoptate în mod abuziv. Cele din urmă previn limitarea disproporționată a exercițiului drepturilor și libertăților cetățenilor.

Curtea reține că Legea nr. 116 din 16 mai 2024 a amendat Legea nr. 25 din 4 martie 2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale și Legea nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice. **Atât legea modificatoare, cât și legile modificate sunt legi organice, care, potrivit articolului 74 alin. (1) din Constituție, se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi.**

Curtea observă că în procesul pregătirii pentru a doua lectură, proiectul de lege nr. 107 a fost avizat de Guvern, de patru comisii parlamentare, de Centrul Național Anticorupție și de Direcția generală juridică a Parlamentului. Între timp, la acest proiect au fost propuse două amendamente:

(i) amendamentul nr. 09/03-63 din 7 mai 2024 de completare a Anexei la Legea nr.121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice cu poziția nr. 261 „Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău”3 ;

(ii) amendamentul nr. VG 29/03-65 din 15 mai 2024 de completare a articolului 13 din Legea nr. 121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice cu alineatele (4¹) și (4²). Curtea notează că aceste două amendamente menționate (i) au fost, posterior primei lecturi, înregistrate și anexate la proiectul de lege nr. 107 și (ii) amendează o lege organică distinctă de cea vizată de proiectul de bază care a fost votat în prima lectură la 12 aprilie 2024.

Curtea reține că proiectul de lege nr. 107 din 8 aprilie 2024, care includea și amendamentele menționate *supra*, a fost votat de Parlament la 16 mai 2024 în a doua lectură, devenind Legea nr. 116 din 16 mai 2024 pentru modificarea unor acte normative (a se vedea §§ 8-11 *supra*).

Totuși, Curtea constată că articolul II din această Lege modifică, pe baza a două amendamente examinate și votate de Parlament într-o singură lectură, Legea nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, care este o lege organică. În acest sens, Curtea constată lipsa unei legături indispensabile între obiectul

proiectului de lege votat în prima lectură și amendamentele la acesta votate doar în a doua lectură. Mai mult, Curtea reține că notele explicative la aceste amendamente și raportul comisiei de profil sunt silențioase la acest aspect și nu argumentează unicitatea obiectului de reglementare.

Așadar, Curtea reține că completările făcute la Legea nr.121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice prin intermediul articolului II al Legii nr. 116 din 16 mai 2024 cu privire la modificarea unor acte normative au fost votate doar într-o singură lectură, în ședința Parlamentului din 16 mai 2024. Astfel, Curtea constată că în acest caz legislatorul nu a respectat exigențele articolul 74 alin. (1) din Constituție.

Curtea nu poate trece cu vederea acest viciu de procedură și constată că nu este întrunită condiția procedurală de la articolul 74 alin. (1) din Constituție, care stabilește că legile organice se adoptă în două lecturi, cu votul majorității deputaților aleși.

Astfel, observăm că modificările operate la Legea cu privire la Guvern, au fost realizate în aceeași manieră cu modificările operate la Legea nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, care în consecință au fost declarate neconstituționale.

Complementar, revenind la conținutul modificărilor criticate:

„(1¹) Hotărârile, ordonanțele și dispozițiile se adoptă în cadrul ședinței Guvernului cu votul majorității membrilor Guvernului.”

„(4¹) Pentru subiectele ce nu necesită adoptarea unui act al Guvernului în sensul prevederilor Constituției Republicii Moldova, Guvernul poate decide conform regulilor și procedurilor stabilite în Regulamentul Guvernului.”

Deci, adoptarea unei norme precum este cea de la alin. (1¹) a art. 36, comportă un caracter superfluu. Or, actele Guvernului prin definiție se adoptă cu majoritatea voturilor membrilor guvernului, fiind de altfel adoptate în urma unor dezbateri colective și a aprobării date de majoritatea membrilor, dat fiind esența constituțională a organului colectiv – executivul.

Indici de neconstituționalitate comportă în special modificările operate la Lege prin introducerea alin. (4¹) de la art. 36, or, prin respectiva modificare a fost denaturată esența conceptului juridic și a instituției constituționale – actele guvernului.

Este de menționat că, articolul 102 din Constituție prevede expres: Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții.

Constituția dezvoltă aliniatul (1) și detaliază, obiectul de reglementare al actelor respective:

(2) Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor.

(3) Ordonanțele se emit în condițiile articolului 106².

(4) Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de Prim-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau ordonanței.

Totuși, ce a însemnat această modificare în transpunerea practică?

Ea și-a găsit reflecția în **Regulamentul Guvernului aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 610/2018, care la fel, a fost modificat la 7 iulie 2024 prin Hotărîrea Guvernului nr.447/2024:**

„129. Pe marginea unor subiecte care nu necesită adoptarea unui act al Guvernului în sensul Constituției Republicii Moldova, acesta poate decide, **conform procedurii de votare stabilite de prezentul Regulament**, urmând ca decizia respectivă să fie consemnată în procesul-verbal al ședinței, cu referire la următoarele:

- 1) **inițiativele legislative** ale Guvernului;
- 2) **avizele asupra inițiativelor legislative** și amendamentele la acestea înaintate de subiecții investiți cu acest drept, precum și sesizările adresate Curții Constituționale;
- 3) documentele de poziție națională în cadrul negocierilor cu instituțiile Uniunii Europene și dosarele de fundamentare a acestora;
- 4) actele procedurale în privința cauzelor aflate pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului;
- 5) audierea rapoartelor de activitate ale ministerelor și altor autorități administrative centrale;
- 6) alte subiecte care nu necesită adoptarea unui act al Guvernului.

130. Referințele la deciziile protocolare vor conține numărul procesului-verbal al ședinței Guvernului în care au fost luate, urmat, prin punct, de numărul de ordine al subiectului discutat și data ședinței Guvernului.”

Apreciem că, prin modificările operate la Hotărîrea Guvernului nr. 610/2018, executivul a conferit un efect juridic normelor primare, care nu doar afectează principiile generale de drept, dar și exced cadrul constituțional.

Complementar, apreciem că Executivul în procesul modificării Hotărîrii Guvernului nr. 610/2018, de fapt a **interpretat Constituția**, arogîndu-și rolul exclusiv al Curții Constituționale. Or, prin formula normativă „*Pe marginea unor subiecte care nu necesită adoptarea unui act al Guvernului în sensul Constituției Republicii Moldova*”, executivul a decis să interpreteze acțiunea juridică a articolului 102 din Constituție.

Totodată, prin respectiva formulă juridică Executivul a **decis că: este la discreția sa** chestiunea „*care subiecte necesită și care nu necesită ... în sensul Constituției*”. Or, asemenea tactici legislative *a priori* sunt afectate de vicii ale calității și previzibilității normei, fiind contrare art.23 din Constituție.

Chiar și așa, avînd dorința de a modifica cadrul legal de funcționare, dat fiind că subiectul este unul complex și cade sub incidența acțiunii a art.102 din Constituție, urmînd normele tehnicii legislative, Executivul urma să consulte conceptul cu Înalta Curte, cel puțin prin solicitarea unei interpretări a art.102 în condițiile Codului Jurisdicției Constituționale. Or, asta de fapt înseamnă în tehnica legislativă – analiza *ex-ante*. Literalmente, articolul 3 din Legea nr.100/2017, prevede expres că: (1) La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii: a) **constituționalitatea;**

Astfel, Înalta Curte în jurisprudența sa constantă a subliniat că: după cum bine se cunoaște scopul fundamental al Hotărîrii de Guvern în calitatea sa de act juridic *secundum legem* rezidă în concretizarea, executarea corectă și efectivă a legii. Or, aceste precondiții **exclud prin definiție instituirea normelor primare.**

De altfel, în Hotărîrea nr.29 din 28 octombrie 2016, Curtea Constituțională a reținut că „Guvernul, fiind o autoritate a puterii executive, are competența de a adopta hotărâri pentru organizarea executării legilor. Astfel, **Legea Supremă nu abilitază Guvernul cu dreptul de a institui norme primare.**”

Totodată, în Hotărârea citată Curtea a reamintit că „actul normativ subordonat legii nu poate conține norme primare, iar conținutul actului normativ urmează să fie în strictă corespundere cu normele și scopul legii sau ale actului normativ superior și nu poate introduce reglementări noi, altele decât cele stabilite de lege sau actul superior. De asemenea, actul normativ nu poate interveni în domenii nereglementate de lege. Actele Guvernului sunt acte complementare, ce dezvoltă și concretizează dispozițiile legii.”

Curtea a notat că într-un sistem democratic și constituțional, Parlamentul are atribuția constituțională de a legifera.

Conform Constituției, Guvernul organizează executarea legilor, scop în care emite hotărâri pentru precizarea, clarificarea și aplicarea cât mai corectă a acestora.

Cu toate acestea, Guvernul poate reglementa modul de executare a legilor adoptate de Parlament numai în limitele constituționale. De altfel, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că necesitatea și legitimitatea unei hotărâri de Guvern apare numai în măsura în care punerea în aplicare a unei prevederi legale reclamă stabilirea unor reguli subsecvente, care să asigure aplicarea lor corectă sau organizarea corespunzătoare a unor activități (a se vedea HCC nr. 29 din 28 octombrie 2016, §§ 71-72).

În acest sens, Curtea notează că prin hotărâri ale Guvernului pot fi dispuse măsuri organizatorice, financiare, instituționale sau sancționatorii în vederea stabilirii cadrului necesar și realizării dispozițiilor legale (a se vedea HCC nr. 29 din 28 octombrie 2016, § 56). Normele cuprinse în hotărârile Guvernului **nu pot avea caracter primar**, acestea dezvoltă și concretizează dispozițiile legilor.

Guvernul nu are competență normativă primară, fiind abilitat să acționeze numai în executarea actelor legislative (a se vedea DCC nr. 132 din 5 decembrie 2019, § 22). Atunci când hotărârea este adoptată în executarea unei legi, Guvernul trebuie să respecte prevederile constituționale, inclusiv cele referitoare la drepturile fundamentale ale omului.

Curtea a reamintit că, în Hotărârea nr. 23 din 6 septembrie 2013, a relevat că:

„[...] potrivit prevederilor art. 96 coroborate cu dispozițiile art. 102 alin. (2) din Constituție, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. În virtutea acestui rol, Guvernul efectuează o activitate exclusiv executivă, principala sa atribuție fiind organizarea și asigurarea executării legilor, în care scop emite acte normative sub formă de hotărâri și dispoziții. Actele normative, adoptate de către Guvern în temeiul și pentru executarea legilor, nu trebuie să contravină prevederilor acestora sau să le depășească.”

Subsidiar, Curtea reamintește că actul normativ subordonat legii nu poate conține norme primare, iar conținutul actului normativ urmează să fie în strictă corespundere cu normele și scopul legii sau ale actului normativ superior și nu poate introduce reglementări noi, altele decât cele stabilite **de lege sau actul superior**. De asemenea, actul normativ nu poate interveni în domenii nereglementate de lege. Actele Guvernului sunt acte complementare, ce dezvoltă și concretizează dispozițiile legii.

În acest sens, Curtea reiterează că Guvernul, fiind o autoritate a puterii executive, are rolul de a executa legile. Odată ce legea este direct aplicabilă, necesitatea și legitimitatea unei hotărâri de Guvern apare numai în măsura în care punerea în aplicare a unei prevederi legale reclamă stabilirea unor reguli subsecvente, care să asigure corecta lor aplicare sau organizarea corespunzătoare a unor activități.

Curtea reiterează că legea trebuie să preexiste hotărârii, astfel, hotărârea Guvernului fiind un act juridic *secundum legem*. Or, în speță la adoptarea normei criticate, executivul a acționat *ultra vires*, intrând în aria de competență a autorității legislative.

Privită prin prisma caracteristicilor acestuia, decizia-protocolară este de fapt un act al Guvernului adoptat de majoritatea membrilor guvernului, atunci pentru ce este necesară canalizarea domeniilor pentru care era necesară o Hotărâre în Decizie protocolară?

Probabil unicul efect *post-adoptare* este, excluderea acestor decizii de la controlul constituționalității. Fapt care este indubitabil neconstituțional. Iar neincluderea lor în Codul Administrativ, în mod expres, ar putea atrage decizii de inadmisibilitate în eventualul contencios.

Însă, un șir de aspecte juridice au fost tratate extrem de silențios, și anume, transparența decizională, or, procedura consultărilor publice rămâne nestabilă pentru asemenea acte, procedura intrării în vigoare și publicării, or, Legea nr.100/2017 nu conține prevederi referitoare la deciziile protocolare, precum și aspectul controlului legalității, or, respectivele modificări urmau a fi realizate într-un complex logic al tehnicii legislative, cu reglementarea corespunzătoare în Codul Administrativ, etc.

Totodată, nici Legea nr.173 din 6 iulie 1994 privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale, **nu conține referințe la deciziile protocolare.**

Astfel, deși legile pot dezvolta sau detalia normele constituționale pentru a le aplica în diverse contexte și situații specifice, ele nu au autoritatea de a le modifica sau de a le ignora (contraveni Constituției) în mod arbitrar.

Prin esența lor juridică actele emise de executiv sunt acte subsecvente legii, or, în caz contrar este **denaturat principiul ierarhiei legislative.** Astfel, prin modificarea criticată în prezent sesizare legiuitorul a utilizat un „act” în esența sa juridică fiind probabil administrativ, pentru că normativ nu poate fi prin prisma caracteristicilor sale juridice, prin care a permis executivului să emită „acte” care nu mai sunt pasibile de control al constituționalității.

Totodată, modalitatea emiterii deciziilor protocolare permite evitarea prevederilor Legii cu privire la transparența în procesul decizional, ne mai vorbind despre Legea cu privire la actele normative.

Astfel, modificările operate la Legea cu privire la Guvern, care nu au o aplicabilitate de sinestătătoare, și au fost dezvoltate în Regulamentul Guvernului, vin în contradicție cu art.73 din Constituție – inițiativa legislativă (care urmează a fi exercitată printr-o hotărâre de Guvern), cu art.131 alin.(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 sînt acceptate de Guvern. Dar, și plenar contravine art. 102 Actele Guvernului - Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții.

Cel mai grav, în cazul modificării Hotărârii Guvernului nr. 610/2018, Executivul a interpretat Constituția, în partea ce privește art. 102.

Or, Hotărârile Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor și au caracter regulamentar, normativ. Astfel, hotărârile Guvernului nu pot reglementa relații sociale primare, deoarece acestea țin de domeniul legilor și sunt de competența legiuitorului, ele trebuie să concretizeze unele momente de procedură sau de fond ale legilor, să reglementeze detaliat anumite relații sociale (prin regulamente, instrucțiuni, statute, reguli, metodologii), dar nu le pot substitui.

Prin urmare, **norma contestată generează dubii și lipsă de răspunsuri în privința legitimității scopului urmărit, legătura rațională dintre măsura prevăzută de**

dispozițiile legale și scopurile urmărite, caracterul necesar al mijloacelor utilizate, dar și existența unui echilibru corect între principiile concurente.

Astfel, dacă este să analizăm incidența modificărilor în raport cu art.73 din Constituție, în jurisprudența sa Înalta Curte a stabilit că inițiativa legislativă a Executivului **urmează a fi materializată în formatul Hotărârii de Guvern**, fapt care rezultă din Avizul nr.1/2020 a Curții Constituționale.

„19. În același timp, Curtea observă că, la data înregistrării sesizării (1 iulie 2020), **Hotărârea Guvernului nr. 33 din 22 ianuarie 2020 nu a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova**, așa cum o impune articolul 102 alin. (4) din Constituție, care prevede că hotărârile adoptate de Guvern se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și că nepublicarea atrage inexistența hotărârii.

20. Pe 11 septembrie 2020, la două luni de la înregistrarea sesizării, după adresarea Curții Constituționale nr. PCC-01/423 din 10 septembrie 2020, Guvernul a publicat Hotărârea nr. 33 din 22 ianuarie 2020 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 234, fără a fi publicat și textul proiectului de lege pentru modificarea Constituției.”

Referitor la avizarea inițiativelor legislative, iar aici ne vom referi de exemplu la modificările care vizează majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, în jurisprudența sa Înalta Curte a statuat că: (HCC nr. 2 din 28 ianuarie 2014, § 48).

42. [...] Prevederile alineatului (4) din articolul 131 al Legii Supreme 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.

38. În cadrul procedurilor legislative în domeniul 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 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 în procesul aprobării bugetului public național. 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). În acest context, prin Hotărârea nr. 23 din 10 octombrie 2019, Curtea a constatat că adoptarea unei legi cu impact bugetar în lipsa avizului Guvernului (§ 77) duce la încălcarea procedurii prevăzute de articolul 131 alin. (4) din Constituție

39. 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. Necesitatea obținerii acceptului prealabil din partea Guvernului pentru adoptarea unei propuneri legislative sau a unui amendament care implică majorarea sau reducerea veniturilor bugetare este determinată de complexitatea procesului bugetar în ansamblul său și, respectiv, de responsabilitatea Guvernului pentru executarea bugetului de stat (a se vedea HCC nr. 11 din 25 martie 2014, §§ 62-63).

41. Cu privire la cel de-al doilea aspect al întrebării, i.e. dacă Guvernul este obligat să avizeze amendamentele în discuție depuse de deputați, Curtea a reținut, în jurisprudența sa, că **Guvernul nu poate renunța la o prerogativă constituțională**, inclusiv la

exprimarea acceptului sau a refuzului în privința unor propuneri legislative sau amendamente cu impact bugetar (a se vedea HCC nr. 2 din 28 ianuarie 2014, § 66; HCC nr. 6 din 13 februarie 2014, § 69; HCC nr. 7 din 13 februarie 2014, § 74).

Revenind la criticile de neconstituționalitate, am constatat că avizul Guvernului este unul obligatoriu, prin urmare, făcând trimitere la art. 102 din Constituție, observăm că Executivul va prezenta un aviz, exclusiv prin prisma limitelor constituționale stabilite la art.102, adică prin una din modalitățile stabilite de constituție. De altfel, în perioada suveranității și independenței Republicii Moldova, **toate avizele respective, au fost aprobate prin Hotărîre de Guvern.**

Complementar, în ceea ce privește, previzibilitatea și claritatea normei, orice observator independent se întreabă, ce se are în vedere prin: „ 6) **alte subiecte care nu necesită adoptarea unui act al Guvernului.**” din pct.129 a Hotărîrii de Guvern nr.610/2018. Probabil, orice decizie, care nu va arata bine prin prisma transparenței sau consultărilor publice, și va fi marcată de interese de grup?

Or, adoptarea de către legiuitor a actelor legislative accesibile, previzibile și clare se impune prin prisma art.23 alin. (2) din Legea supremă.

În Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 23 noiembrie 2010, a fost statuat că pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile.

Necesitatea examinării calității legii de către autoritățile publice ale Republicii Moldova a fost evidențiată și în jurisprudența CtEDO pe mai multe cauze (Busuioc v. Moldova⁹, Guțu v. Moldova¹⁰). Astfel, în cauza Guțu v. Moldova, §66 (Guțu v. Moldova nr.20289/02, 7 iunie 2007): “...expresia “prevăzută de lege” nu presupune doar corespunderea cu legislația națională, dar, de asemenea, se referă la calitatea acelei legislații (a se vedea Half ord v. the United Kingdom, Reports 1997-III, p.1017, §49). Legislația națională trebuie să indice cu o claritate rezonabilă scopul și modalitatea de exercitare a discreției relevante acordate autorităților publice, pentru a asigura persoanelor nivelul minim de protecție la care cetățenii au dreptul în virtutea principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică (a se vedea Domenichini v. Italy, Reports 1996-V, p.1800, §33)”

Totodată, CtEDO în jurisprudența sa a menționat că nu poate fi considerate „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și corecteze conduita. În special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice (Amman vs. Elveția 2000).

În Hotărârea nr. 26 din 27 septembrie 2016, a fost statuat cu titlu de principiu că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure.

Prin urmare, destinatarii trebuie să fie în măsură să prevadă consecințele ce pot decurge dintr-un act determinat doar în baza prevederilor care îl specifică, adică prin aplicarea simplă a regulilor de interpretare lingvistică sau prin aplicarea actelor subordonate acestui act.

De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile. Astfel, legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține, iar în cazul unor instituții juridice cu o structură complexă să prevadă elementele ce disting particularitățile lor.

Curtea reține că previzibilitatea și claritatea constituie elemente *sine qua non* ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.

Concluzii privind neconstituționalitatea normelor criticate: Pentru a rezuma totalitatea argumentelor privind necoresponderea normelor criticate Legii Supreme vom puncta prin reiterare următoarele:

1) Legislativul a operat modificările la Legea cu privire la Guvern în manieră netransparentă și contrară prevederilor Constituției, asemenea precedente au fost declarate neconstituționale (a se vedea Hotărîrea nr.14 din 20 iunie 2024) și anume, a introdus în procesul legislativ un amendament, care excedea conceptul proiectului inițial, și care a fost adoptat într-o singură lectură;

2) Legislativul a ignorat prevederile Constituției, în special articolul 102, dar și recomandările constante ale Curții Constituționale, expuse în special în Avizul nr.1/2020, și a adoptat un text legislativ care, prin efectul său juridic contravine cadrului constituțional. Or, actele Guvernului reprezintă o instituție a dreptului constituțional, fiind strict reglementată de Legea Supremă;

3) Executivul în procesul modificării Hotărîrii Guvernului nr.610/2018, a ignorat principiile generale de legiferare, a ignorat jurisprudența constantă a Curții Constituționale, și a **instiuit norme primare** (a se vedea Hotărîrea nr.29 din 28 octombrie 2016);

4) Executivul, în pofida jurisprudenței Curții Constituționale (HCC nr. 2 din 28 ianuarie 2014, § 66; HCC nr. 6 din 13 februarie 2014, § 69; HCC nr. 7 din 13 februarie 2014, § 74) a **interpretat Constituția** și a decis că pentru a aviza aspecte bugetare, nu mai este necesară aprobarea avizului prin Hotărîre de Guvern, ci prin decizie protocolară;

5) Executivul a **intepretat Constituția** cînd a aprobat modificarea Hotărîrii nr.610/2018, instituind latitudinea de a decide cînd și „*care subiecte necesită și care nu necesită ... în sensul Constituției*”, adoptarea unei Hotărîri a Guvernului (operînd aceste modificări în lipsa unei interpretări sau a unui eventual aviz a Înaltei Curți);

6) Atît norma de la articolului 36 alineatele (1¹) și (4¹) din Legea nr.136 din 7 iulie 2017 cu privire la Guvern, cît și cea de la pct.129 din Hotărîrea Guvernului nr.610 din 3 iulie 2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului – contravin art. 23, fiind necorespunzătoare criteriilor **calității și previzibilității legii**;

7) Ambele acte normative criticate în prezenta sesizare, contravin principiului **preeminenței dreptului**. Or, Curtea a subliniat importanța respectării preeminenței dreptului în toate etapele legislative și a afirmat rolul său în verificarea conformității actelor legislative cu normele constituționale și cu principiile statului de drept.

Cadrul constituțional pertinent

Constituția Republicii Moldova

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 sînt garantate.

Articolul 6

Separarea și colaborarea puterilor

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

Articolul 7

Constituția, Lege Supremă

Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

- (1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.
- (2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.

Articolul 73

Inițiativa legislativă

Dreptul de inițiativă legislativă aparține deputaților în Parlament, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia.

Articolul 96

Rolul

- (1) Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.
- (2) În exercitarea atribuțiilor, Guvernul se conduce de programul său de activitate, acceptat de Parlament.

Articolul 102

Actele Guvernului

- (1) Guvernul adoptă hotărîri, ordonanțe și dispoziții.
- (2) Hotărîrile se adoptă pentru organizarea executării legilor.
- (3) Ordonanțele se emit în condițiile articolului 106².
- (4) Hotărîrile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de Prim-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Nepublicarea atrage inexistența hotărîrii sau ordonanței.

(5) Dispozițiile se emit de Prim-ministru pentru organizarea activității interne a Guvernului.

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 sînt acceptate de Guvern.

IV – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Urmare celor expuse, în conformitate cu prevederile art.1, 6, 7, 23, 73, 96, 102 și 131 din Constituția Republicii Moldova, art. art.4 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. art. 4, 38, 39 din Codul Jurisdicției Constituționale.

Solicit Înaltei Curți:

1. Declararea drept admisibilă a prezentei sesizări;
2. Exercițarea controlului constituționalității și declararea drept neconstituțională a prevederilor articolului 36 alineatele (1¹) și (4¹) din Legea nr.136 din 7 iulie 2017 cu privire la Guvern;
3. Exercițarea controlului constituționalității și declararea drept neconstituțională a prevederilor pct.129 din Hotărîrea Guvernului nr.610 din 3 iulie 2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului.

V – DATE SUPLIMENTARE REFERITOARE LA OBIECTUL SESIZĂRII

VI - LISTA DOCUMENTELOR

VII - DECLARAȚIA ȘI SEMNATURA

Declar pe onoare ca informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

Cu respect,

Vlad Bătrancea
Grigore Novac