

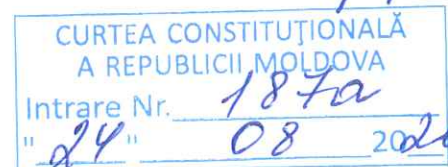
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

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

SESIZARE

prezentată în conformitate cu articolul 4 alin. (1) lit. a), 24, 25 alin.(1) lit. g) din Legea nr. 74 din 10 aprilie 2025 cu privire la Curtea Constituțională

pentru controlul constituționalității
art. 23 alin. (11¹) din Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei
(modificată prin Legea nr. 45/2026)



I – AUTORUL SESIZĂRII

Igor DODON, Petru BURDUJA, Bogdat ȚÎRDEA, Adela RĂILEANU, Alla PILIPETCAIA, Marcel CENUȘA, Ala URSU-ANTOCI, Grigore UZUN, Pavel VOICU,

Deputați în Parlamentul Republicii Moldova

Bulevardul Ștefan cel Mare și Sfânt 105,

Chișinău 2073

II – OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are drept obiect controlul constituționalității art. 23 alin. (11¹) din Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei (*modificată prin Legea nr. 45/2026*).

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

La 2 aprilie curent, Parlamentul a adoptat legea nr.45 pentru modificarea Legii nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei (aspecte privind guvernarea instituțională), printre modificările operate, în vigoare din 23 aprilie 2026, legea a fost completată la art. 23 cu alin. (11¹) cu următoarea redacție:

„(11¹) Hotărârea Parlamentului prin care se propune revocarea membrului Consiliului de supraveghere sau a membrului Comitetului executiv se remite spre examinare Președintelui Republicii Moldova cel târziu în următoarea zi lucrătoare după data adoptării acesteia. Președintele Republicii Moldova decide asupra propunerii de revocare a membrului Consiliului de supraveghere sau a membrului Comitetului executiv în termen de 30 de zile de la data recepționării acesteia.”

În respectivele condiții normative, revocarea membrilor Consiliului și Comitetului se va realiza în două etape cu rolul Parlamentului (de propunere) și a Președintelui (de decizie).

Prin urmare mecanismul juridic propus prezintă riscuri de neconstituționalitate din perspectiva practicii constituționale, a standardelor internaționale precum și vicii vădite de tehnică legislativă.

A priori, în ceea ce privește atribuțiile Președintelui Republicii Moldova, care sunt expres statuate în constituție și dezvoltate legislativ în legile organice, nu se atestă rolul/competența „de veto” în procesul de revocare a conducătorilor autorităților aflate în regim de control parlamentar. A nu se confunda cu alte autorități de rang infra-constituțional unde numirea și revocarea se face de către șeful statului, de exemplu Autoritatea Națională de Integritate. Or, Banca Națională a Moldovei este autoritate consacrată Constituțional în art. 130.

În aceste condiții, articolul 88 din Constituție nu recunoaște dreptul Președintelui a de adopta decizii pe dimensiunea sistemului financiar – bancar, în special prin dreptul său „de veto” sau alte decizii exprimate prin acte administrative cu caracter individual (cu excepția cazurilor expres prevăzute de constituție (de exemplu: miniștrii)).

Complementar, problematica conflictului dintre două autorități publice Parlament și Președinte, în pofida principiului prevăzut la art.6 din Constituție – separația și colaborarea puterilor.

Prin adoptarea normei criticate, legiuitorul a extins atribuțiile Președintelui Republicii Moldova. Or, în jurisprudența sa Înalta Curte a statuat: Curtea reține că, examinând autonomia regulamentară parlamentară consacrată în art.64 alin. (1) din Constituție în comun cu alte prevederi legale, aceasta nu poate fi absolutizată, întrucât supremația Constituției reprezintă un principiu general, a cărui respectare este obligatorie, inclusiv pentru autoritatea legiuitoare, care nu poate adopta acte legislative și aproba reguli procedurale parlamentare contrare dispozițiilor sau principiilor Constituției. Autonomia parlamentară nu legitimează instituirea unor reguli care încalcă litera și spiritul Legii Supreme. Așadar, și reglementările cuprinse în Regulamentul Parlamentului trebuie să fie în concordanță cu prevederile constituționale.

Respectiv vom reitera constatările Curții Constituționale și anume: Parlamentul este suveran în materia reglementării procedurii de adoptare a legilor. Totuși, suveranitatea Parlamentului nu este absolută, ea fiind limitată de principiile constituționale în această materie. În acest sens, atât la reglementarea procedurilor parlamentare, cât și la aplicarea lor, i.e. la adoptarea actelor normative, Parlamentul trebuie să asigure echilibrul corect dintre principiul autonomiei parlamentare și celelalte principii incidente în materia procedurilor parlamentare, care sunt stabilite expres sau care pot fi clar deduse din Constituție.

Toto aici, în Hotărârea nr. 33 din 10 octombrie 2013 privind interpretarea articolului 140 din Constituție, Curtea a reiterat că respectarea principiului separării puterilor implică nu doar faptul că nici una din ramurile puterii nu intervine în competențele unei alte ramuri, dar și faptul că nici una dintre aceste ramuri nu își va neglija atribuțiile pe care este obligată să le exercite în domeniul specific de activitate - îndeosebi atunci când o astfel de obligație este statuată în Legea Supremă sau a fost impusă printr-o hotărâre a Curții Constituționale, instanță care, în virtutea art.134 din Constituție, asigură în cele din urmă realizarea principiului separării puterii de stat.

Conținutul și sensul teoriei separării puterilor prezumă un echilibru al puterilor și o independentă 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.

În Hotărârea 18/2012, Curtea notează că funcționarea oricărei societăți democratice presupune în permanență ca premisă esențială în realizarea statului de drept necesitatea creării unui sistem instituționalizat de control capabil să „cenzureze” activitatea autorităților publice la orice nivel, astfel încât puterea deținută să nu devină o prerogativă la discreția celor ce o exercită.

În Hotărârea 23/2011, Curtea a statuat că, principiul echilibrului instituțional, cunoscut astăzi sub denumirea „checks and balances” (în traducere aproximativă din limba engleză însemnând „sistemul de frâne și contrabalante”), stă la baza democrației și presupune echilibrul puterilor și controlul lor reciproc, astfel încât puterile statale să aibă aproximativ aceeași pondere, adică să fie echilibrate, pentru a se putea limita reciproc, evitând astfel ca puterea statală să fie folosită în mod abuziv.

Acest sistem de frâne și contrabalante reprezintă condiția sine qua non a democrației moderne, împiedicând omnipotența legislativului, pe cea a executivului sau a judiciarului.

În practica internațională¹, un conflict constitutional similar s-a conturat în cazul lui Adam Glapinski, în cadrul cărui instanța a subliniat că: independența băncii centrale

¹ <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/the-fed-congress-and-the-president-the-constitutional-authority-to-make-money>

necesită o majoritate calificată și un mecanism juridic extrem de rigid, pentru a împiedica majoritățile politice temporare să destabilizeze conducerea băncii centrale.

În cazul lui Rimseviks², CJUE a stabilit că **mecanismul de demitere/suspendare a membrilor conducerii băncii centrale este strict reglementat de dreptul european** și nu poate fi lăsat la aprecierea arbitrară a politicienilor naționali sau modificat prin proceduri administrative naționale neclare.

Astfel, în redacția actuală norma nu doar prezintă riscuri de neconstituționalitate, ci și poate provoca un veritabil conflict juridic de natură constituțională care se întâmplă între două autorități publice: Parlament și Președinte. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a României a statuat constant că: o lege simplă/organică nu îi poate conferi Președintelui României atribuții de decizie, veto sau aprobare în domenii unde Constituția nu i le acordă expres. Dacă legea atribuie Președintelui un drept de decizie asupra unui act al Parlamentului, se încalcă Art. 1 (Statul de drept) și Art. 61 (Parlamentul ca unică autoritate legiuitoare).

Complementar, Curtea CCR a statuat în mod constant că: „Completarea prin lege organică a atribuțiilor Președintelui României prevăzute de art. 80-90 din Constituție este neconstituțională, întrucât **competențele Șefului Statului sunt de strictă interpretare și aplicare**, fiind stabilite la nivel constituțional.” sau „Constituția stabilește în mod exhaustiv cazurile și condițiile în care Președintele României poate interveni în procedura de legiferare sau în activitatea altor autorități publice. [...] **Nicio lege nu poate crea un drept de veto sau de aprobare al Președintelui** asupra unor acte administrative individuale sau exclusive ale Parlamentului, dacă acest drept nu derivă direct dintr-un text constituțional.”

„Revocarea din funcție a persoanelor numite de Parlament în cadrul autorităților administrative autonome este **de competența exclusivă a Parlamentului**, potrivit principiului simetriei de act juridic. Introducerea unor avize, aprobări sau decizii ale altor autorități publice în procedura de revocare contravine art. 61 alin. (1) din Constituție, denaturând rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare și de organ reprezentativ suprem.”

Astfel, rezumînd criticile de neconstituționalitate, remarcăm faptul că, Înalta Curte a relevat de nenumărate ori că la baza statului de drept, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție, se află **principiul legalității**. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică (art. 7 din Constituție).

Dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție consacră principiul statului de drept, ale cărui exigențe privesc scopurile majore ale activității statale, prefigurate în ceea ce este numit domnia legii, sintagmă ce implică subordonarea statului față de drept, asigurarea acelor mijloace care să permită dreptului să cenzureze opțiunile politice și, în acest cadru, să pondereze eventualele tendințe abuzive, discreționare ale structurilor etatice.

Statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea legilor și a tuturor actelor normative cu aceasta, existența regimului de separație a puterilor publice, care trebuie să acționeze în limitele legii, și anume în limitele unei legi ce exprimă voința generală. Statul de drept consacră o serie de garanții, inclusiv jurisdicționale, care asigură respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor prin autolimitarea statului, respectiv încadrarea autorităților publice în coordonatele dreptului.

Principiul legalității are drept consecință obligativitatea respectării legilor

²<https://www.pap.pl/en/news/cjeu-case-law-independence-national-central-bank-governors-subject-special-protection#:~:text=However%2C%20it%20drew%20attention%20to%20a%20judgment,from%20office%20if%20hc%20or%20she%20no>

inclusiv de către forul legislativ suprem al statului, această exigență fiind impusă nu doar indivizilor sau persoanelor juridice private, ci autorităților și instituțiilor publice. În măsura în care legalitatea vizează actele agenților publici, este important ca aceștia să acționeze în limita atribuțiilor care le-au fost acordate.

O trăsătură esențială a statului de drept este subordonarea rigidă a tuturor, inclusiv a instituțiilor statale, normelor clare, previzibile și prestabilite ale dreptului. Principiul preeminenței dreptului, caracteristic unui stat de drept, impune obligația respectării legii cu precădere de către cel care a edictat-o.

Înalta Curte a menționat că „legalitatea, ca principiu de bază al statului de drept, presupune conformitatea normei sau a actului juridic cu normele superioare care stabilesc condiții de procedură privind edictarea normelor juridice. **Comportamentul legal vizează atât activitatea de legiferare a Parlamentului**, cât și stabilirea normelor interne de organizare și funcționare, care au o conexiune directă cu procesul legiferări”.

Curtea a afirmat că la baza statului de drept, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție, stă principiul legalității, care presupune că respectarea legilor este obligatorie, iar încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept (HCC nr. 12/2020).

Componentele securității juridice „pot fi definite ca incluzând următoarele elemente: caracterul public, precizia, consecvența, stabilitatea, neretroactivitatea și caracterul definitiv și obligatoriu al deciziilor”.

Securitatea juridică îndeplinește mai multe funcții: ea contribuie la păstrarea păcii și la menținerea ordinii într-o societate, dar și la ameliorarea eficienței juridice, permițându-le tuturor să aibă o cunoaștere suficientă a legii, astfel încât să poată să se conformeze cu aceasta. De asemenea, ea le oferă persoanelor mijloace pentru a stabili dacă exercitarea puterii publice este arbitrară. Ea ajută persoanele să-și organizeze viețile, permițându-le să facă planuri pe termen lung și să aibă așteptări legitime.

Complementar, apreciem incidența **articolului 23 din Constituție, condițiile de calitate a legii**, prin prisma a trei chestiuni nodale:

1. Care sunt criteriile pe baza cărora Președintele poate respinge propunerea Parlamentului?
2. Ce se întâmplă dacă Președintele refuză sau nu răspunde în cele 30 de zile (tăcerea administrativă)?
3. Dacă decizia Președintelui este un act politic nesupus controlului judiciar sau un act administrativ atacabil.

În acest sens, lipsa totală de claritate generează arbitru instituțional și imprevizibilitate juridică.

Astfel, subliniem faptul că potrivit art.1 alin.(3) din Constituție, Republica Moldova este un stat de drept și democratic, iar în jurisprudența sa constantă Curtea Constituțională reiterează importanța principiului statului de drept pentru o societate democratică.

Totodată, Înalta Curte cu titlu de principiu remarcă faptul că, exigențele statului de drept presupun *inter alia* asigurarea legalității și a certitudinii juridice, opinie similară conținându-se și în Raportul Comisiei de la Veneția privind preeminența dreptului 2011.

Curtea Constituțională a reținut constant că principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie protecție împotriva arbitrarului. Or, asigurarea respectivelor principii obligă statul să legifereze într-o manieră clară și previzibilă normele de drept adoptate.

Așa dar, 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.

V – CADRUL CONSTITUȚIONAL

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 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 88

Alte atribuții

Președintele Republicii Moldova îndeplinește și următoarele atribuții:

- a) conferă decorații și titluri de onoare;
- b) acordă grade militare supreme prevăzute de lege;
- c) soluționează problemele cetățeniei Republicii Moldova și acordă azil politic;
- d) numește în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege;
- e) acordă grațiere individuală;
- f) poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național;
- g) acordă ranguri diplomatice;
- h) conferă grade superioare de clasificare lucrătorilor din procuratură, judecătoria și altor categorii de funcționari, în condițiile legii;
- i) suspendează actele Guvernului, ce contravin legislației, pînă la adoptarea hotărîrii definitive a Curții Constituționale;
- j) exercită și alte atribuții stabilite prin lege.

IV – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Urmare celor expuse, în conformitate cu prevederile art. 1, 7, 23 și 88 din Constituția Republicii Moldova, articolul 4 alin. (1) lit. a), 24, 25 alin.(1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională.

Solicită Înaltei Curți:

1. Admiterea spre examinare a prezentei sesizări;
2. Declararea neconstituțională a prevederilor art. 23 alin. (1)¹ din Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei.

V – DATE SUPLIMENTARE REFERITOARE LA OBIECTUL SESIZĂRII

Obiectul prezentei sesizări nu a fost anterior obiect al constituționalității sau al interpretării Constituției.

VI - LISTA DOCUMENTELOR

VII - DECLARAȚIA ȘI SEMNATURA

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

Dodon Igor.

Bucdușe Petru

Fărcaș B.

Moșea Nicolae

A. Pilipetcoia

M. Ceneșca

A. Măsu-Anton

G. Uzun

P. Verca