



Parlamentul
Republicii Moldova

SS nr. 42

7.04. 2020

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

*Curtea Constituțională
a Republicii Moldova*

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

SESIZARE

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA		
Intrare Nr.	<u>51a</u>	
" <u>04</u> "	<u>04</u>	<u>2020</u>

I. AUTORII SESIZĂRII

1. Andrian CANDU, Serghei SÎRBU
2. Deputați în Parlament
3. bd. Ștefan cel Mare 105

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Obiectul prezentei sesizări îl constituie Legea nr. 56 din 2 aprilie 2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte legislative (Monitorul Oficial al RM nr. 101 din 7 aprilie 2020 art. 171), aprobată prin angajarea răspunderii Guvernului în baza Hotărârii Guvernului nr. 213 din 1 aprilie 2020.

În special, se solicită verificarea constituționalității următoarelor prevederi legale din această lege:

- Art. VI (exceptând pct.pct. 6, 12, 13, 15);
- Art. VIII-XI
- Art. XIII – XXIV

III. CADRUL NORMATIV PERTINENT

1. Constituția Republicii Moldova

Articolul 1
Statul Republica Moldova

(1) Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil.

(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 2

Suveranitatea și puterea de stat

(1) Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

(2) Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.

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 60

Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ

(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.

(2) Parlamentul este compus din 101 deputați.

Articolul 66

Atribuțiile de bază

Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

- a) adoptă legi, hotărîri 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 hotărîrilor

- (1) Legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi.
- (2) Legile ordinare și hotărîrile se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți.
- (3) Proiectele de lege prezentate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților acceptate de acesta sînt examinate de Parlament în modul și după prioritățile stabilite de Guvern, inclusiv în procedură de urgență. Alte propuneri legislative se examinează în modul stabilit.
- (4) Legile se trimit, spre promulgare, Președintelui Republicii Moldova.

Articolul 76

Intrarea în vigoare a legii

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

Articolul 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 134

Statutul

- (1) Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova.
- (2) Curtea Constituțională este independentă de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției.

(3) Curtea Constituțională garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.

Articolul 135

Atribuțiile

“[...]”

(1) Curtea Constituțională:

a) exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;

[...]”

IV. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI

1. Pe data de 1 aprilie 2020 Guvernul a aprobat Hotărârea nr. 213 pentru angajarea răspunderii asupra proiectului de lege privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte legislative.

Pe data de 2 aprilie 2020, proiectul de lege a fost publicat în Monitorul Oficial al RM (nr. 99-100).

La aceeași dată proiectul urma să fie prezentat în fața Parlamentului. Ședința era programată la ora 14.00. Cu regret, din lipsa cvorumului ședința plenară nu a avut loc, iar proiectul așa și nu a fost prezentat în fața parlamentului conform procedurii prevăzute de art. 106¹.

În pofida faptului că Guvernul așa și nu li-a prezentat oficial angajarea răspunderii în fața Parlamentului, pe data de 6 aprilie 2020, Legea a fost considerată aprobată, a fost semnată și a intrat în vigoare (Monitorul Oficial al RM nr. 101 din 7 aprilie 2020 art. 171).

Prin această lege, la art. I – V și, parțial la art. VI au fost instituite unele măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de

urgență, măsuri ce țin de subvenții de șomaj, achitarea obligațiilor fiscale, ajutor de șomaj, ajutor social, reducerea cotei TVA pentru unele domenii etc.

Aceste măsuri sunt necesare cu toate că insuficiente pentru a soluționa un șir de probleme cu care se confruntă cetățenii și mediul de afaceri.

Deci, nu contestăm necesitatea și oportunitatea instituirii acestor măsuri, cu toate că ar fi trebuit mult mai multe soluții de aprobat.

Totodată, în afară de cele puține măsuri legate de combaterea consecințelor stării de urgență, Guvernul, și-a angajat răspunderea pe un pachet întreg de măsuri bugetar-fiscale care nu au nicio tangență cu starea de urgență, nu au nicio legătură cu combaterea epidemiei de Covid-19, în schimb modifică esențial un șir de norme legale, chiar la nivel conceptual, de exemplu:

- Revizuirea sistemului de taxe ce vizează resursele naturale;
- Revizuirea totală a sistemului de impozitare a sistemului de asigurare socială și de asigurarea obligatorie medicală; Amânarea implementării unor restricții legate de controlul tutunului;
- Alte norme bugetar-fiscale.

Necesar de remarcat că unele norme intră în vigoare retroactiv, de la 1 ianuarie 2020 iar alte norme intră în vigoare fie la 1 mai, 1 iulie sau la 1 ianuarie 2021.

V. PRETINSELE ÎNCĂLCĂRI ȘI ARGUMENTELE DE RIGOARE

1. Prin adoptarea Legii privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte legislative, aprobată prin procedura angajării răspunderii Guvernului a fost sfidată procedura constituțională prevăzută la art. 106¹ din Constituția Republicii Moldova.

Prin sfidarea procedurii de angajare a răspunderii Guvernului și înlocuirea, de facto, de Guvern a Parlamentului, a fost depășit grav și principiul separației puterilor în stat, prevăzut la art. 6 din Constituție.

2. Conform art. 106¹ din Legea Supremă, Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege.

Nimeni nu contestă dreptul Guvernului de a-și angaja răspunderea în fața Parlamentului și să-și asume riscul unei demiteri prin moțiuni de cenzură dacă situația de urgență sau extremis a impus această acțiune. În același timp, acest mecanism urmează a fi utilizat cu bună credință, cu respectarea procedurii constituționale prevăzute la art. 106¹ și cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Constituționale în această privință care a interpretat exhaustiv limitele și condițiile în care Guvernul își poate angaja răspunderea față de un proiect de lege.

Sunt unele principii și reguli clare, stabilite prin jurisprudența anterioară a Înaltei Curți și care nu pot fi ignorate.

Astfel, prin HCC nr. 28/2011, Curtea a stabilit criteriile date și anume: „Procedura 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*”.

Putem înțelege urgența măsurilor legate de combaterea consecințelor stării de urgență (Art. I-VI(parțial)). Dar nu sunt explicabile deloc care este urgenta, situația *on extremis* a celorlalte prevederi aprobate care țin de politică bugetar fiscală, care nu sunt urgente și care intră în vigoare peste 3-6 luni sau chiar la anul (2021).

Prin HCC nr. 11/2015, Curtea a subliniat faptul 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. Deși la prima vedere posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă niciunei condiții, oportunitatea și conținutul inițiativei rămînd teoretic la aprecierea exclusivă a Guvernului, acest lucru nu poate fi absolut.*

Mai mult, Curtea a stabilit că angajarea răspunderii Guvernului, fiind o procedură care operează *in extremis*, atunci cînd vizează un proiect de lege, trebuie ca acesta, prin obiectul de reglementare, să conțină prevederi ce se circumscriu clar la un singur domeniu.

Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului pentru mai multe proiecte de legi în același timp, cu condiția ca acestea să aibă un caracter stringent, necesar, să reglementeze într-o singură sferă de importanță socială majoră și să fie puse în aplicare imediat (HCC nr. 5/2016).

În legea adoptată s-a sfidat grav acest principiu, deoarece nu a fost reglementat clar doar un domeniu ci multe domenii care nu au legătură între ele.

La adoptarea acestei legi prin angajarea răspunderii, principiul celerității, urgenței și domeniului reglementat este respectat, convențional, doar la Art. I-V care țin direct de măsuri legate de starea de urgență și, parțial Art. VI care se referă la reducerea cotei TVA pentru domeniul HORECA. Pentru toate celelalte modificări nu se respectă niciunul din criteriile constituționale imperative (urgența – *in extremis*, celeritatea și domeniul unic de reglementare).

De remarcat faptul, angajarea răspunderii din data de 2 aprilie 2020 a fost viciată și din perspectiva că prezentarea proiectului de lege, adică angajarea răspunderii propriu zise în fața Parlamentului nu a avut loc. Ședință de plen nu a avut loc din lipsă de cvorum. În pofida acestui fapt, nu s-a întreprins o nouă tentativă de a convoca ședința pentru a prezenta proiectul de lege, care deja a fost semnat și intra în vigoare.

De remarcat că prezentarea actului de angajare a răspunderii se face doar în ședință plenară. Depunerea la secretariatul Parlamentului a hotărârii Guvernului cu materialele anexate, fără prezentarea acestui act politic de angajare a răspunderii în ședința plenară nu corespunde cerințelor constituționale privind angajarea răspunderii „în fața” Parlamentului (HCC nr. 28/2011).

Prin sfidarea regulilor angajării răspunderii Guvernului, prin încălcarea regulilor de legiferare, Guvernul și-a atribuit rolul Parlamentului, care este unica autoritate legislativă a statului. Prin această sfidare este încălcat și principiul separației puterilor în stat prevăzut la art. 6 din Legea Supremă.

Parlamentul este și rămîne unica autoritate legislativă a statului, chiar și în cazul angajării răspunderii de către Guvern. Acest mecanism nu poate înlătura Parlamentul de la îndeplinirea rolului său, întrucît procedura asumării răspunderii 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 dezbaterăa unei moțiuni de cenzură.

Acceptarea ideii potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în mod discreționar, oricînd și în orice condiții ar

echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate legiuitoare, concurentă Parlamentului (HCC nr. 11/2015).

Totodată, atragem atenția că Guvernul, în nota informativă, referitor la măsurile de politică bugetar-fiscală (art. VI-XXIII din lege) nu a argumentat urgența, celeritatea și aplicarea imediată a normelor pentru a justifica angajarea răspunderii Guvernului anume pentru aceste modificări legislative.

Argumentele expuse supra sunt justificate și prin cea mai recentă jurisprudență a Înaltei Curți. Astfel, prin HCC nr. 25/2019 s-au reconfirmat toate concluziile anterioare referitoare la celeritate, urgență (in extremis), domeniu de reglementare, prezentare în fața Parlamentului etc. astfel a fost declarată neconstituțională Legea nr. 17 din 15 februarie 2019 pentru modificarea articolului 1 din Legea nr. 26/2010 privind Zona Economică Liberă „Bălți”, adoptată prin angajarea răspunderii de către Guvern.

Paradoxul situației legate de această angajare de răspundere constă în faptul că, toate măsurile de urgență prevăzute în articolele I-VI din lege puteau fi aprobate de Comisia pentru Situații Excepționale în virtutea competențelor legale acordate. Nu era nevoie de lege specială pentru aceste măsuri, nu era nevoie de angajarea răspunderii Guvernului. Acest fapt se demonstrează prin multitudinea de măsuri urgente deja aprobate de Comisie, care derogă de la cadrul legal în vigoare și sunt pe deplin implementate¹. Această angajare de răspundere era necesară pentru aproba, absolut netransparent, fără consultări, fără avize și expertize unele modificări care nu au nimic comun cu situația de urgență, totul sub paravanul măsurilor de combatere a consecințelor stării de urgență.

În concluzie, constatăm că prevederile de la art. VI (exceptând pct.pct. 6, 12, 13, 15), art. art. VIII-XI și art. XIII – XXIV din legea adoptată prin angajarea răspunderii Guvernului, au fost aprobate cu sfidarea principiilor constituționale prevăzute la art. 6 (separația puterilor în stat), art. 106¹ (procedura angajării răspunderii Guvernului). Nu s-au respectat cerințele imperative ce țin de controlul Parlamentului ca unică autoritate legiuitoare, celeritate, urgență (*in extremis*), domeniul unic de reglementare și prezentare în fața Parlamentului.

¹ <https://gov.md/ro/content/informatii-privind-coronavirus>

VI. CERINȚELE SESIZĂRII



În temeiul celor expuse mai sus, în baza articolului 135, alineatul (1), litera a) din Constituția Republicii Moldova, a articolului 4, alineatul (1), litera a) și art. 25¹ al Legii cu privire la Curtea Constituțională, și a articolului 4, alineatul (1), litera a) și art. 7¹ al Codului jurisdicției constituționale, solicităm Curții Constituționale a Republicii Moldova următoarele:

A. Primirea și **examinarea în regim de urgență** a prezentei sesizări.

B. Exercițarea controlului constituționalității următoarelor prevederi din Legea nr. 56 din 2 aprilie 2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte legislative, aprobată prin angajarea răspunderii Guvernului în baza Hotărârii nr. 213 din 1 aprilie 2020.

- Art. VI (exceptând pct.pct. 6, 12, 13, 15);
- Art. VIII-XI
- Art. XIII – XXIV

Cu cea mai înaltă considerație pentru Onorata Curte,

A. Candus

 15. Ștefan