



DEPUTAT ÎN PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

MD-2073, Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 105

www.parlament.md

04 octombrie 2016

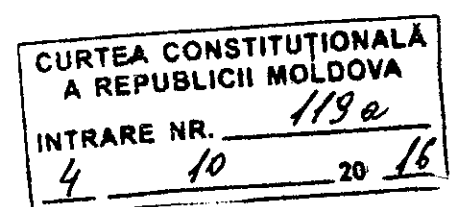
MD-R nr. 080

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpușneanu, 28
Chișinău MD 2004
Republica Moldova

SESIZARE

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



I. AUTORII SESIZĂRII:

1. **Igor DODON**
2. **Deputat în Parlamentul Republicii Moldova**
3. Adresa pentru corespondență: mun. Chișinău, str. Columna 148/1

4. **Vladimir Țurcan**
5. **Deputat în Parlamentul Republicii Moldova**
6. Adresa pentru corespondență: mun. Chișinău, str. Columna 148/1

7. **Vlad BĂTRÎNCEA**
8. **Deputat în Parlamentul Republicii Moldova**
9. Adresa pentru corespondență: mun. Chișinău, str. Columna 148/1

10. **Vasile BOLEA**
11. **Deputat în Parlamentul Republicii Moldova**
12. Adresa pentru corespondență: mun. Chișinău, str. Columna 148/1

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are ca obiect de examinare constituționalitatea unor următoarelor acte normative:

- 1) Hotărârea Guvernului nr. 1081 din 26 septembrie 2016 privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege privind redresarea și rezoluția băncilor (în continuare – Hotărârea nr. 1081), precum și Legea privind redresarea și rezoluția băncilor;
- 2) Hotărârea Guvernului nr. 1082 din 26 septembrie 2016 privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (în continuare – Hotărârea nr. 1082), precum și Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative;
- 3) Hotărârea Guvernului nr. 1083 din 26 septembrie 2016 pentru angajarea răspunderii asupra proiectului de lege cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare (în continuare – Hotărârea nr. 1083), precum și Lege cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare;
- 4) Hotărârea Guvernului nr. 1085 din 26 septembrie 2016 cu privire la angajarea răspunderii asupra proiectului de lege privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015 (în continuare – Hotărârea nr. 1085), precum și Legea privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015;
- 5) Hotărârea Guvernului nr. 1086 din 26 septembrie 2016 cu privire la angajarea răspunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii bugetului de stat pe anul 2016 nr. 154 din 1 iulie 2016 (în continuare – Hotărârea nr. 1086), precum și Legea pentru modificarea și completarea Legii bugetului de stat pe anul 2016 nr. 154 din 1 iulie 2016;
- 6) Hotărârea Guvernului nr. 1087 din 26 septembrie 2016 cu privire la angajarea răspunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2016 nr. 156 din 1 iulie 2016 (în continuare – Hotărârea nr. 1087), precum și Legea pentru modificarea Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2016 nr. 156 din 1 iulie 2016;
- 7) Hotărârea Guvernului nr. 1088 din 26 septembrie 2016 cu privire la angajarea răspunderii asupra proiectului de lege privind modificarea Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2016 nr. 157 din 1 iulie 2016 (în continuare – Hotărârea nr. 1088), precum și Legea privind modificarea Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2016 nr. 157 din 1 iulie 2016.

III. EXPUNEREA PRETINSEI SAU PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI PRECUM ȘI ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

Expunerea faptelor

În cadrul ședinței din data de 26 septembrie 2016, Guvernul Republicii Moldova, în temeiul art. 106¹ din Constituție, și-a asumat răspunderea pentru pachetul de legi indicat supra.

În vederea argumentării apelării Guvernului la instrumentul constituțional de asumare a răspunderii, diferiți actori politici au invocat următoarele: 1. Republica Moldova este în perioada electorală, fapt care ar putea duce la blocarea pachetului de legi în Parlament 2. De respectivul pachet de legi depinde încheierea acordului cu Fondul Monetar Internațional.

Hotărârile de Guvern privind asumarea răspunderii, precum și proiectele de lege asumate au fost publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 329-336 din 27 septembrie 2016.

În aceeași zi, 27 septembrie 2016, Prim-ministrul Republicii Moldova s-a prezentat în cadrul Plenului Parlamentului în vederea prezentării informației legate de angajarea răspunderii.

Printre altele, domnul Pavel Filip a indicat că, scopul asumării răspunderii este reluarea finanțării externe.

În termenul constituțional de 3 zile, un grup de 37 deputați a înaintat o moțiune de cenzură împotriva Guvernului Filip.

La data de 03 octombrie 2016, ora 09:00, Biroul permanent al Parlamentului, întrunit în lipsa Președintelui și vicepreședintelui acestuia, în lipsa avizului Comisiei Juridice Numiri și Imunități, au decis că, moțiunea de cenzură urmează să fie examinată în cadrul ședinței Parlamentului din data de 03 octombrie 2016, ora 12:00.

În cadrul ședinței anunțate s-au prezentat doar 47 de deputați, iar Președintele ședinței domnul Vitiuc Vladimir, a constatat lipsa cvorumului și a declarat moțiunea ca fiind respinsă.

La data de 04 octombrie 2016 pe pagina oficială a Președinției¹ a apărut anunțul despre promulgarea pachetului de legi asumat.

Legislație pertinentă

Constituția Republicii Moldova

Articolul 1

Statul Republica Moldova

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

(2) Forma de guvernământ a statului este republica.

(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

Separația 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 20

Accesul liber la justiție

„(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

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 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

- „(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sînt garantate.
- (2) Nimeni nu poate fi expropriat decît pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.
- (3) Avera dobîndită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobîndirii se prezumă.
- (4) Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii.
- (5) Dreptul de proprietate privată obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului înconjurător și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii, revin proprietarului.
- (6) Dreptul la moștenire a proprietății private este garantat.”

Articolul 54

Restrîngerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

- „(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.
- (2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.
- (3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrîngerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.
- (4) Restrîngerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

Articolul 58

Contribuții financiare

- „(1) Cetățenii au obligația sa contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice.
- (2) Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale.
- (3) Orice alte prestații sînt interzise, în afara celor stabilite prin lege.”

Articolul 66

Atribuțiile de bază

- „Parlamentul are următoarele atribuții de bază:
 - a) adoptă legi, hotărîri și moțiuni;
 - d) aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe 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;”

Articolul 73

Inițiativa legislativă

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

G U V E R N U L

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 106

Exprimarea neîncrederii

„(1) Parlamentul, la propunerea a cel puțin o pătrime din deputați, își poate exprima neîncrederea în Guvern, cu votul majorității deputaților.

(2) Inițiativa de exprimare a neîncrederii se examinează după 3 zile de la data prezentării în Parlament.”

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.

Lege pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului

„**Articolul 43.** Prioritatea propunerilor Primului-ministru la întocmirea ordinii de zi

La cererea Primului-ministru, Biroul permanent înscrie cu prioritate pe ordinea de zi chestiunile privind acordarea votului de încredere întregii liste a Guvernului și programului lui de activitate pe durata mandatului, precum și proiectele de legi considerate de Guvern ca fiind prioritare.

Articolul 44. Procedura de urgență

„(1) Procedura de urgență pentru examinarea proiectelor de acte legislative solicitată de Guvern se supune aprobării Biroului permanent.

(2) În cazul aprobării procedurii de urgență, Biroul permanent stabilește termenul de depunere a raportului asupra proiectului actului legislativ, care nu poate depăși 10 zile lucrătoare.

(3) Biroul permanent, după primirea raportului comisiei sesizate în fond, înscrie cu prioritate proiectul de act legislativ în proiectul ordinii de zi pentru următoarea ședință plenară.

(4) Proiectele de acte legislative solicitate de a fi examinate în procedură de urgență se prezintă plenului Parlamentului de Primul-ministru, iar în absența lui – de prim-viceprim-ministru sau de viceprim-ministru.”

Articolul 101. Participarea deputaților la ședință

„(1) Deputații sînt obligați să se înscrie pe lista de prezență pînă la începutul ședinței și să fie prezenți la lucrările Parlamentului.

(2) Deputatul care nu poate lua parte la ședință, din motive independente de voința sa, va trebui să informeze conducerea Parlamentului prin intermediul subdiviziunii Secretariatului Parlamentului responsabile de asigurarea ședințelor plene, menționînd cauzele care îl împiedică să participe.”

Articolul 102. Regimul de lucru al Parlamentului

„(1) Parlamentul își desfășoară activitatea în plen, în comisii și în fracțiuni, de regulă, conform următorului program:

- a) luni – lucrul cu alegătorii (zi de audiență, deplasări în teritoriu);
- b) marți – ședințe ale fracțiunilor parlamentare;
- c) miercuri – ședințe ale comisiilor permanente;

- d) joi și vineri – ședințe în plen.
- (2) Parlamentul poate decide continuarea ședinței în plen în alte zile.
- (3) Joi, în ultima oră de lucru a Parlamentului, se examinează întrebările deputaților. Ședința din ultima joi a lunii, în a doua jumătate a zilei, este consacrată interpelărilor.
- (4) La propunerea Biroului permanent Parlamentul va putea hotărî desfășurarea lucrărilor sale pe un anumit termen conform unui alt program.
- (5) La fiecare două ore de lucru ale plenului Parlamentului, președintele ședinței va anunța o pauză.
- (6) Fiecare fracțiune parlamentară poate solicita pauze în ședința în plen cu durata de până la 30 de minute în vederea definitivării deciziilor politice pe marginea subiectelor incluse în ordinea de zi a ședinței. Durata cumulativă a pauzelor solicitate de o fracțiune parlamentară pe parcursul unei ședințe a plenului Parlamentului nu poate depăși 60 de minute. La depășirea acestei limite, acordarea pauzelor poate fi decisă doar prin votul majorității deputaților prezenți.
- (7) Pauzele destinate convocării ad-hoc a unor grupuri de lucru sau a unor comisii parlamentare sînt stabilite prin votul Parlamentului. Durata acestora poate depăși limita stabilită la alin.(6). Prevederile prezentei norme se vor aplica și în cazul în care ședința plenară a Parlamentului nu a fost închisă și va continua în altă zi.”

Articolul 113. Conținutul moțiunii simple

- „(1) Moțiunea simplă trebuie să cuprindă motivarea și dispozitivul. Moțiunea se depune la președintele ședinței, în plenul Parlamentului.
- (2) După primirea moțiunii, președintele ședinței o aduce la cunoștința Parlamentului, care stabilește data dezbaterii, și dispune remiterea ei de îndată Guvernului și distribuirea acesteia deputaților...”

Articolul 115. Dezbaterea moțiunii simple

- „(1) Dezbaterea moțiunii simple începe cu prezentarea raportului Guvernului.
- (2) La dezbaterea moțiunilor, prevederile art.99-109 se aplică în mod corespunzător.
- (3) Moțiunile simple se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți.
- (4) Moțiunile simple adoptate de Parlament se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Partea I, și sînt obligatorii pentru Guvern sau alte autorități vizate.”

Articolul 116. Depunerea moțiunii de cenzură

- „(1) Moțiunea de cenzură exprimă retragerea încrederii acordate Guvernului la învestitură.
- (2) Moțiunea de cenzură asupra activității Guvernului poate fi inițiată de cel puțin 1/4 din numărul deputaților aleși.
- (3) Moțiunea de cenzură asupra activității Guvernului se întocmește și se depune conform procedurii stabilite la art.113 alin.(1) și (2).”

Articolul 117. Dezbaterea moțiunii de cenzură

- „(1) Moțiunea de cenzură asupra activității Guvernului se supune dezbaterii în prima zi de ședință plenară a săptămînii următoare datei depunerii.
- (2) Dezbaterea moțiunii se face în condițiile art.115 alin.(1) și (2).
- (3) Moțiunile de cenzură se adoptă cu votul majorității deputaților aleși.”

Articolul 118. Efectele deciziei asupra moțiunii de cenzură

- „(1) În cazul în care moțiunea de cenzură asupra activității Guvernului a fost respinsă, deputații care au semnat-o nu vor putea iniția, în cadrul aceleiași sesiuni, o nouă moțiune pe același motiv.
- (2) În cazul adoptării moțiunii de cenzură, Primul-ministru va prezenta în termen de cel mult 3 zile, Președintelui Republicii Moldova demisia Guvernului.

(3) Moțiunile de cenzură asupra activității Guvernului adoptate de Parlament se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Partea I.”

Articolul 119. Mecanismul angajării răspunderii Guvernului

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

(2) Angajarea răspunderii politice în fața Parlamentului se declară prin hotărâre a Guvernului, care se prezintă în aceeași zi Parlamentului, cu anexarea textului programului, al declarației de politică generală sau al proiectului de lege. Președintele Parlamentului dispune de îndată distribuirea hotărârii și a materialelor adiționale deputaților.

(3) Dacă, în decursul a 72 de ore din momentul angajării răspunderii de către Guvern, cel puțin 1/4 din numărul deputaților aleși nu depun o moțiune de cenzură Guvernului sau dacă moțiunea de cenzură depusă este respinsă, programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege se consideră adoptate și devin executorii pentru Guvern.

(4) În cazul depunerii unei moțiuni de cenzură potrivit alin.(3), aceasta urmează a fi examinată potrivit prevederilor art.116-118.”

Articolul 120. Intrarea în vigoare a legilor adoptate ca urmare a angajării răspunderii Guvernului

„Legile adoptate ca rezultat al angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului intră în vigoare la data publicării.”

Jurisprudență relevantă

Hotărârea Curții Constituționale nr. 28 din 22 decembrie 2011 (în continuare – Hotărârea nr. 28).

Hotărârea Curții Constituționale nr. 8 din 19 iunie 2012 (în continuare – Hotărârea nr. 8).

Hotărârea Curții Constituționale nr. 11 din 13 mai 2015 (în continuare – Hotărârea nr. 11).

Hotărârea Curții Constituționale nr. 7 din 04 martie 2016 (în continuare – Hotărârea nr. 7).

Condițiile boicotului parlamentar

Hotărârea nr. 8

„...61. În același context, Curtea reține că, spre deosebire de absențele nemotivate, protestul parlamentar constituie, eminemente, o absență motivată politic, fiind o metodă de luptă politică, o acțiune a unui deputat sau a unui grup de deputați, ca ripostă la o anumită acțiune a majorității, prin care se exprimă o manifestare, fără acte de violență, a opoziției împotriva unor acte sau decizii care sunt considerate ilegale sau contrare interesului comun, cu scopul de a obține cedări.

63. În același timp, este necesară reglementarea legală exhaustivă a procedurilor de protest parlamentar, a condițiilor și temeiurilor când protestul parlamentar poate fi declarat, astfel încât să nu existe nici un dubiu sau confuzie între protest și lipsa nemotivată de la ședințele Parlamentului. Prin urmare, protestul parlamentar trebuie să fie notificat public de către deputatul vizat sau de către președintele fracțiunii parlamentare, cu anunțarea situației care l-a determinat și a cerințelor pentru sistare.”

Condițiile asumării răspunderii conform jurisprudenței relevante

Hotărârea nr. 11

„...54. În acest sens, în Hotărârea nr. 28 din 22 decembrie 2011, Curtea a stabilit criteriile care urmează a fi luate în considerație la aplicarea acestui mecanism constituțional, și anume: „60. [P]rocedura angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, ca o modalitate

simplificată de legiferare, trebuie să fie o măsură în extremis, determinată de urgența în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea, de necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate, de importanța domeniului reglementat și de aplicarea imediată a legii în cauză.”

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

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

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

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

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

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

Analiza succintă a actelor contestate prin prisma prevederilor constituționale relevante. Pretinsele încălcări ale Constituției Republicii Moldova prin Hotărârile de Guvern contestate privind asumarea răspunderii

În vederea demonstrării neconstituționalității actelor contestate, autorul sesizării va face analiza acestora prin prisma statuărilor Înaltei Curți că, procedura angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege trebuie să fie o măsură în extremis, determinată de: importanța domeniului reglementat; urgența și celeritatea adoptării legii prin procedura angajării răspunderii; aplicarea imediată; circumscrierea legilor adoptate la un singur domeniu de reglementare.

Cu referire la importanța domeniului reglementat

Nu începe nici un dubiu că, sistemul financiar-bancar, piața valorilor mobiliare și stabilitatea acestora reprezintă o condiție sine qua non pentru securitatea economică a Republicii Moldova.

Totuși este de menționat faptul că, nici un domeniu nu poate fi reglementat în baza unor acte care încalcă sau eludează normele constituționale.

Notăm că, în condițiile speței, modificările bugetare aprobate și condițiile de restituire a unor sume de bani fraudate de către persoane private, este una absolut abuzivă.

Astfel, mai multe bănci au fost lipsite de sume de bani a căror mărime actualmnte nici nu este stabilită exact. În noiembrie 2014 și aprilie 2015, Guvernul a acceptat să garanteze, în condiții imprevizibile, în baza rezervelor valutare ale BNM, sumele pretins fraudate de la băncile comerciale, în vederea asigurării banilor deponenților-persoane private, fără a fi cunoscută valoarea reală a fraudei.

Actualmente, Guvernul Republicii Moldova, din cauza prelungirii procesului de restituire a sumelor fraudate de la persoanele culpabile, din cauza dispariției într-un mod fraudulos a

sumelor oferite în calitate de garanții financiare băncilor comerciale, în lipsa unor anchete eficiente și prompte, a decis să impună cu sarcini financiare suplimentare cetățenii Republicii Moldova.

Autorii sesizării sunt conștienți de faptul că, statul decide politicile sale fiscale, însă este cert că, orice contribuție financiară trebuie să aibă o așezare justă ținându-se cont de posibilitățile populației, de condițiile care au dus la impunerea unor sarcini financiare.

În condițiile speței însă, cetățenii Republicii Moldova au fost obligați solidar la acoperirea unei găuri bugetare apărute din cauza unor fraude penale, în vederea garantării solvabilității Republicii Moldova în raport cu finanțatori externi, care nu acceptă în calitate de garanții procesele penale inițiate.

Altfel spus, cetățeanul Republicii Moldova a fost impus la preluarea datoriei, urmare a unor infracțiuni comise de către persoane terțe, în lipsa voinței sale și în lipsa oricărei vinovății civile sau penale, sub pretextul că, statul este în drept să decidă contribuțiile financiare ale cetățenilor. Sarcinile respective au fost impuse cu încălcarea dreptului de proprietate, cu încălcarea prezumpției de nevinovăție și într-o formă care exclude posibilitatea cetățeanului de a acces liber la justiție, garantat de art. 6 din Convenția EDO și de art. 20 din Constituție.

Vom remarca faptul că, sarcina cetățeanului nici măcar nu comportă un caracter cert, nefiind clar volumul sarcinilor care i se impun, respectiv cetățeanul este în imposibilitate de a-și cunoaște drepturile și obligațiile sale așa cum îi garantează art. 23 din Constituție.

În context vom menționa și obiecțiile Ministerului Finanțelor cât și Centrului Național Anticorupțieⁱⁱ referitoare la datoria vizată de proiectele asumate de Guvern. Astfel, structurile de stat indicate supra menționează că, a) nu este clar dacă volumul obligațiilor este echivalent cu volumul obligațiilor de plată ce derivă din garanțiile de stat din 17.11.2014 și 01.04.2015, adică volumul obligațiilor emise se referă la toată suma garanțiilor sau urmează a fi scăzute sumele deja rambursate; b) nu este clar care sunt criteriile ce au ghidat autorul să fixeze termenul de 25 ani de acordare a creditului c) nu este clară fixarea mărimii dobânzii de 5% plătită de stat BNM, odată ce BNM a acordat băncilor comerciale credit sub procentul de 0,1% d) nu este clar de ce BNM are dreptul să vândă pe piața secundară 40% din hîrțiile de valoare emise, nefiind clare condițiile de emisie și de răscumpărare a obligațiunilor de stat stabilite de proiect, autorul proiectului menționând doar că, aceste condiții vor fi stabilite printr-un acord ulterior din Ministerul Finanțelor și BNM e) în fond proiectul afectează grav drepturile fundamentale ale omului.

Cu referire la urgența și celeritatea adoptării legii prin procedura angajării răspunderii

După cum a menționat Prim-ministrul Republicii Moldova, domnul Pavel Filip, scopul asumării răspunderii este reluarea finanțării externe. În speță, până la urmă datoria publică nu este cunoscută, nu este vorba nici azi de un miliard așa cum se spune. Cel mai relevant este că, din această sumă se vor scădea sumele recuperate prin intermediul investigației companiei Kroll, așa încât să fie redusă la maximum datoria oamenilor. Totodată, Pavel Filip a reamintit că, transferurile din Banca Națională către băncile comerciale s-au făcut în vederea garantării banilor deponenților-persoane fizice. Asumarea răspunderii vine să execute hotărârile de guvern din noiembrie 2014 și aprilie 2015.

Analizând justificarea urgenței și celerității, vom constata că, aceasta se bazează pe niște ipoteze false pentru următoarele:

Situația precară din sistemul financiar-bancar este cunoscută cel puțin din anul 2014, Guvernul neexplicând de ce proiectele de lege asumate au fost elaborate abia în anul 2016.

Cu referire la proiectele asumate, vom remarca că, cele asumate prin Hotărârile nr. 1081, 1082, 1083 și 1085 chiar au fost incluse în procedură legislativă, au fost avizate în mod conform de către Comisiile permanente, proiectele asumate prin Hotărârile nr. 1081, 1082 și 1083 chiar fiind votate în prima lectură, după cum urmează: a) proiectul 1081, a fost introdus în procedură legislativă la data de 15.07.2016 sub nr. 322ⁱⁱⁱ, fiind votat în prima lectură la 29 iulie 2016, nu este retras din procedură legislativă; b) proiectul 1082, a fost introdus în procedură legislativă la

data de 15.07.2016 sub nr. 323^{iv}, fiind votat în prima lectură la 29 iulie 2016, nu este retras din procedură legislativă; c) proiectul 1083, a fost introdus în procedură legislativă la data de 15.07.2016 sub nr. 321^v, fiind votat în prima lectură la 29 iulie 2016, nu este retras din procedură legislativă.

Cu referire la proiectele asumate prin Hotărârile nr. 1086, 1087 și 1088, vom remarca că, acestea se referă la modificări asupra bugetelor de stat, intrate în vigoare la 01 iulie 2016, anume datorită întârzierii Guvernului la prezentarea lor.

De altfel, nu este clar de ce bugetele în forma în care ele se modifică prin Hotărârile asumate nu au fost propuse spre adoptare Parlamentului din start, mai ales în condițiile în care negocierile cu Fondul Monetar Internațional (în continuare – FMI) nu au început în luna septembrie.

Guvernul invocă că, urgența este determinată de necesitatea încheierii acordului cu FMI, cu toate acestea nu prezintă nici o probă că, în lipsa adoptării actelor asumate FMI va refuza încheierea acordului de finanțare al Republicii Moldova, precum nu prezintă nici o probă asupra faptului că, asumarea răspunderii va asigura încheierea acordului cu FMI. Totodată Guvernul nu prezintă nici o probă despre obstrucționarea procesului legislativ la temă de către Parlament, mai ales că, proiectele legislative propuse de către Guvern se examinează în mod prioritar.

Guvernul invocă faptul că, asumarea răspunderii vine să execute două Hotărâri de Guvern privind oferirea garanțiilor de stat din noiembrie 2014 și aprilie 2015, care au fost emise în vederea garantării banilor deponenților de la Banca de Economii. Cu referire la această ipoteză, vom menționa că, aceasta comportă un caracter cel abuziv, or, o lege nu poate fi adoptată în vederea executării unei Hotărâri de Guvern.

Notăm că, asumarea răspunderii pentru contractarea unui credit în lipsa analizei multiaspectuale a riscurilor pe termen lung a creditului asumat CIT și a efectelor actelor asumate asupra populației, mai ales în condițiile în care guvernarea și-a demonstrat incapacitatea de a gestiona banul public, care a fost pur și simplu furat de către însăși persoană afiliată guvernării, nu pot justifica urgența în mod rezonabil. Or, în condițiile unui stat de drept banii furați sunt restituiți conform Codului penal și civil, dar nu prin impunerea unor sarcini abuzive cetățenilor, chestiune pe care o vom analiza ulterior. Reiterăm, Guvernul nici până astăzi nu cunoaște valoarea reală a fraudei și nu a prezentat nici o justificare reală nici cantitativă nici calitativă asupra sumei garanțiilor oferite băncilor comerciale în anii 2014 și 2015.

În opinia autorilor sesizării esența asumării răspunderii nu a fost dictată de nici o circumstanță urgentă, având drept scop exclusiv obstrucționarea activității parlamentare, reprezentând o încălcare a principiului separației puterilor în stat și drepturilor deputatului la inițiativă legislativă, lato sensu (art. 6, 66 și 73 din Constituție).

De altfel, prin aceste proiecte, aparent, se creează premise pentru următoarele: 1. FMI, precum și alți finanțatori externi nu vor mai manifesta interes asupra furtului miliardului, fapt care va compromite cauza și orice ancheta legată de furtul miliardului 2. CNPF își va pierde instrumente regulatorii destul de serioase, care vor fi centralizate către BNM, care și-a demonstrat obediența sa politică 3. În lipsa monitorizării stricte din partea finanțatorilor externi, se va continua opera de monopolizare a sistemului bancar. 4. În acest caz se vor compromite anchetele internaționale legate de furtul miliardului, or, dacă FMI va avea acoperire, pentru banii săi fraudăți, prin Legea bugetului RM, atunci va dispărea orice investigație asupra furtului miliardului, or, în lipsa prejudiciului dispăre obiectul investigației. Respectiv, urgența asumării răspunderii este evitarea răspunderii actorilor implicați în furtul miliardului și nici într-un caz importanța urgentă pentru cetățean și stat a legilor asumate.

Cu referire la aplicarea imediată a legilor adoptate în procedura asumării răspunderii

Remarcăm că, actele adoptate prin procedura asumării răspunderii intră în vigoare din momentul publică în Monitorul Oficial. Totuși, referitor la legea asumată prin Hotărârea nr. 1083, instrumentele necesare aplicării ei imediate lipsesc cu desăvârșire, precum lipsesc

instrumente pentru punerea în aplicare a articolului II din Legea aprobată prin Hotărârea nr. 1082, fapt care compromite pretinsa urgență invocată de către Guvern.

Cu referire la circumscrierea legilor adoptate la un singur domeniu de reglementare

Remarcăm faptul că, pachetul de legi adoptate în procedura asumării răspunderii de către Guvern, circumscrie domeniului financiar-bancar, domeniului pieței valorilor mobiliare, domeniului bugetar.

Respectiv, condiția circumscrierii unui singur domeniu de reglementare a fost eludată de către Guvern.

Cu referire la modul de examinare a moțiunii de cenzură de către Parlamentul Republicii Moldova

Vom remarca faptul că, Biroul permanent a convocat ședința în Plen a Parlamentului pentru examinarea moțiunii de cenzură într-un mod neconform, or, Biroul permanent a fost convocat și condus de către o persoană neavenită, iar includerea chestiunii cu privire la moțiunea de cenzură și convocarea ședinței în Plen a Parlamentului pentru 03 octombrie 2016 s-a făcut într-un mod imprevizibil, contrar art. 117 al. 1 din Regulamentul Parlamentului care stipulează că, moțiunea de cenzură asupra activității Guvernului se supune dezbaterii în prima zi de ședință plenară a săptămânii următoare datei depunerii și cu încălcarea flagrantă a drepturilor deputatului în Parlament, care, în mare parte erau în teritoriu, fiind puși în imposibilitate de a se prezenta la ședința în Plen pentru a-și exercita drepturile sale de ales al poporului. De altfel, contrar principiului legalității, moțiunea nu a fost expusă avizării de către comisia de profil.

Cu referire la efectele lipsei cvorumului la examinarea moțiunii de cenzură asupra asumării răspunderii

Vom remarca faptul că, art. 106¹ din Constituția Republicii Moldova prescrie expres faptul dezbaterii în Plenul Parlamentului a moțiunii de cenzură, fapt care presupune că, Parlamentul este obligat să ia o decizie expresă asupra moțiunii de cenzură fie de admitere fie de respingere a acesteia. Procedura respingerii tacite prin lipsa cvorumului este inadmisibilă în cadrul procedurii examinării moțiunii de cenzură pentru asumarea răspunderii de către Guvern, or, asta presupune obstrucționarea dreptului la vot al deputatului în Parlament. Tratarea obstrucționării activității parlamentare de către majoritatea parlamentară ca fiind o formă protest politic și/sau ca o formă de exprimare de voinței este inadmisibilă, or, asta ar presupune obstrucționarea drepturilor minorității parlamentare cât și obstrucționarea procedurii controlului parlamentar asupra asumării răspunderii de către Guvern, ceea ce este contrar art. 106¹ din Constituție.

Vom remarca faptul că, Constituția nu prescrie vreun termen pentru examinarea moțiunii de cenzură înaintate în condițiile speței, iar conform Regulamentului Parlamentului este indicat că, moțiunea se va examina la următoarea ședință ordinară în Plenul Parlamentului. Nici un act legislativ nu prevede căderea moțiunii de cenzură prin lipsa cvorumului.

Drept urmare, în condițiile speței, Parlamentul Republicii Moldova a considerat ca fiind căzută moțiunea de cenzură, iar actele legislative asumate de către Guvern ca fiind adoptate, cu încălcarea gravă a normelor constituționale privind drepturile deputaților în Parlament, privind modul de adoptare a hotărârilor și de examinare a moțiunilor de cenzură, actualmente pe teritoriul Republicii Moldova urmând a fi aplicate niște norme juridice adoptate într-un mod neconstituțional.

De altfel, în context sunt relevante unele prevederi din Hotărârea nr. 28 a Înaltei Curți din 22 noiembrie 2011, citez:

„...54. Pronunțându-se asupra rolului constituțional al moțiunii de cenzură în cadrul procedurii angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, Curtea Constituțională a României a observat (Decizia nr. 1.525 din 24 noiembrie 2010): „[...] Depunerea moțiunii de cenzură are semnificația declanșării controlului parlamentar asupra activității Guvernului [...];

este o armă pusă îndeobște la îndemâna opoziției parlamentare și nu în ultimul rând este o formă de exprimare a opoziției față de măsurile adoptate de Guvern. În consecință, împiedicarea prezentării și refuzul de a dezbate o moțiune de cenzură deja depusă sunt contrare Constituției, întrucât acest lucru ar echivala cu eliminarea posibilității opoziției parlamentare de a cenzura și controla deciziile guvernamentale de angajare a răspunderii.”

56. În acest sens, Curtea constată că o dezbatere politică privind demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate poate avea loc în condițiile articolului 106 din Constituție numai în ședința plenară a Parlamentului. De altfel, potrivit articolului 38 din Regulamentul Parlamentului, Parlamentul își desfășoară activitatea sub formă de ședințe în plen și de ședințe ale comisiilor permanente...

67. În acest sens, Curtea reamintește că, pornind de la primatul Constituției și al asigurării conformității legilor și a altor acte juridice cu Legea Supremă (articolul 7 din Constituție), toți participanții la procesul legislativ sunt obligați să respecte procedura instituită de Legea Supremă. Rigorile impuse de Constituție față de adoptarea legilor au un caracter obligatoriu și nu pot fi modificate la discreția participanților la procesul legislativ. Or, o lege are putere juridică numai dacă la etapele de elaborare și adoptare au fost respectate normele juridice respective.”

IV CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Urmare a celor menționate supra și conform Preambulului și articolelor 1, 2, 6, 7, 20, 23, 46, 54, 58, 66, 73, 96, 106¹ din Constituția Republicii Moldova

solicit:

a admite prezenta sesizare spre examinare în fond

a supune controlului constituționalității Hotărârea Guvernului nr. 1081 din 26 septembrie 2016 privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege privind redresarea și rezoluția băncilor, precum și Legea privind redresarea și rezoluția băncilor;

a supune controlului constituționalității Hotărârea Guvernului nr. 1082 din 26 septembrie 2016 privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, precum și Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative;

a supune controlului constituționalității Hotărârea Guvernului nr. 1083 din 26 septembrie 2016 pentru angajarea răspunderii asupra proiectului de lege cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare, precum și Lege cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare;

a supune controlului constituționalității Hotărârea Guvernului nr. 1085 din 26 septembrie 2016 cu privire la angajarea răspunderii asupra proiectului de lege privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015, precum și Legea privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015;

a supune controlului constituționalității Hotărârea Guvernului nr. 1086 din 26 septembrie 2016 cu privire la angajarea răspunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii bugetului de stat pe anul 2016 nr. 154 din 1 iulie 2016, precum și Legea pentru modificarea și completarea Legii bugetului de stat pe anul 2016 nr. 154 din 1 iulie 2016;

a supune controlului constituționalității Hotărârea Guvernului nr. 1087 din 26 septembrie 2016 cu privire la angajarea răspunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2016 nr. 156 din 1 iulie 2016, precum și Legea pentru modificarea Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2016 nr. 156 din 1 iulie 2016;

a supune controlului constituționalității Hotărârea Guvernului nr. 1088 din 26 septembrie 2016 cu privire la angajarea răspunderii asupra proiectului de lege privind modificarea Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2016 nr. 157 din 1 iulie 2016,

precum și Legea privind modificarea Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2016 nr. 157 din 1 iulie 2016.

a examina prezenta sesizare în regim de urgență.

V. DECLARAȚIA ȘI SEMNĂTURA

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

Declar că, nu am constatat exista vreunei hotărâri a Înaltei Curți pe marginea normei contestate.

Data:

04 octombrie 2016

Locul:

mun. Chișinău

Cu respect

Igor DODON

Vladimir ȚURCAN

Vlad BĂTRÎNCEA

Vasile BOLEA

Deputați în Parlamentul Republicii Moldova

ⁱ <http://presedinte.md/rom/presa/legi-promulgate-de-presedintele-republicii-moldova-nicolae-timofti>

ⁱⁱ <http://ziarulnational.md/doc-viorel-chetraru-are-o-opinie-separata-privind-faptul-ca-cetatenii-vor-plati-25-de-ani-pentru-miliardul-furat-proiectul-nu-identifica-solutii/>

ⁱⁱⁱ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3368/language/ro-RO/Default.aspx>

^{iv} <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3369/language/ro-RO/Default.aspx>

^v <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3367/language/ro-RO/Default.aspx>