



DEPUTAT ÎN PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

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

www.parlament.md

6 noiembrie 2018

FLD nr. 202

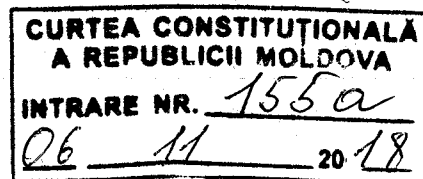
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

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

SESIZARE

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

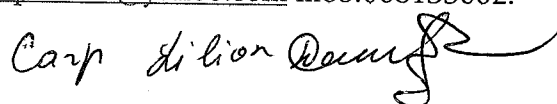
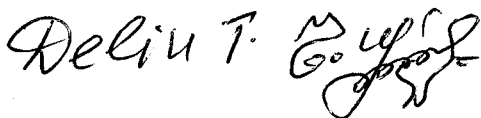
cu privire la efectuarea controlului constituționalității unor norme adoptate de 55 deputați din Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr.288 din 15.12.2017 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, cu încălcarea articolului 131 alin. (4) din Constituție.



I – AUTORUL SESIZĂRII

1. Deputați în Parlament: Tudor DELIU și Lilian CARP.

Adresa de contact: MD-2073, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr. 105, tel: 022 820521; tudor.deliu@gmail.com mob. 079482801; carp_lilian@yahoo.com mob. 068133002.



II – OBIECTUL SESIZĂRII

2. *Obiecțiile de neconstituționalitate* conținute în prezenta sesizare se referă la **modul și procedura de adoptare a unor norme** din Codul vamal al Republicii Moldova și din Legea nr. 288 din 15.12.2017 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, care fiind adoptate cu încălcarea articolului 131 alin. (4) din Constituție, în rezultat, atrag reducerea veniturilor bugetare (în continuare „normele / prevederile contestate”) [*normele contestate sunt expuse în „Cap. IV - Cerințele autorului” al prezentei sesizări*].
3. În esență, prin prezenta sesizare se prezintă Înaltei Curți de Jurisdicție Constituțională criticile / obiecțiile de neconstituționalitate în privința normelor contestate, ce bazate pe principii cu valoare constituțională interconexe, precum procedurile și condițiile constituționale în domeniul legiferării, sistemul bugetului public național și procedura de formare a acestuia, corelarea atribuțiilor și/sau obligațiilor puterii executive și legislative la respectarea imperativelor de ordin constituțional.

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

4. Prin Hotărîrea nr. 796 din 11 octombrie 2017, Guvernul a aprobat politica bugetar-fiscală și a prezentat-o Parlamentului spre adoptare (proiectul de lege nr. 217 din 17.10.2017¹). Această inițiativă legislativă propunea, printre altele, eliminarea facilităților fiscale și vamale acordate magazinelor cu regim duty-free aflate pe teritoriul țării sau la intrarea în țară începând cu 1 iulie 2018. La

¹ Proiectul de lege nr. 317 din 17.10.2017 -

<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3938/language/ro-RO/Default.aspx>

fel, proiectul de lege prevedea că acestea vor putea activa în continuare în regim general cu achitarea tuturor drepturilor de import.²

5. Subsecvent, în nota informativă la proiectul de lege, era indicat că această modificare rezultă din angajamentele ce rezultă din Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, din hotărârea Curții de Conturi nr.34 din 29 iulie 2016³ și din recomandările EUBAM, Uniunea Europeană și Banca Mondială.

6. La 2 noiembrie 2017, Parlamentul a votat proiectul de lege în prima lectură cu păstrarea acestor soluții legislative propuse de Guvern. Însă, la adoptarea proiectului în lectura a doua, la propunerea Comisiei economie, buget și finanțe⁴, prevederea respectivă a fost exclusă, fără a fi prezentat vreun motiv pentru excluderea acestei prevederi propuse de Guvern și fără o fi efectuată analiza economică a impactului acesteia.

7. În continuare, în același proiect de lege nr.317 din 17.10.2017 propus de Guvern, Parlamentul a operat modificări în lectura a doua la o serie de articole din Codul vamal, prin care **regimul duty-free a fost extins de la magazine la baruri și restaurante**⁵.

8. În acest context, este de subliniat că proiectul propus de Guvern nu prevedea modificări în sensul normelor contestate. La fel, textul normelor contestate au fost propuse în majoritatea cazurilor de către Comisia economie, buget și finanțe, fără a fi individualizat autorul amendamentelor.

9. Plus la aceasta, în Hotărârea Guvernului nr.1040 din 05.12.2017 pentru aprobarea Avizului asupra amendamentelor înaintate la proiectul de lege nr.317 din 17.10.2017, **nu se regăsește susținerea și acceptul pozitiv al Guvernului în privința soluțiilor legislative aprobate prin normele contestate.**

² Idem, art. XVIII, alin. (3)

³ Curtea de Conturi, Hotărârea nr. 34 din 29 iulie 2016 privind Raportul auditului de conformitate asociat auditului de performanță al sistemului facilităților fiscale și vamale - <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=793>

⁴ Comisia economie, buget și finanțe, **Raport pentru lectura a II-a** asupra proiectului de lege nr. 317 din 17.10.2017, (pag.239-240 din sinteză) - <http://parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=0d71dac9-c829-4a6c-a733-902c897b4073>

⁵ Raportul Comisiei economie, buget și finanțe, (pag. 166-172 din sinteză), <http://parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=0d71dac9-c829-4a6c-a733-902c897b4073>.

10. În susținerea argumentelor noastre, a se vedea anexat tabelul comparativ al traseului inițierii, avizării și aprobării normelor contestate.
11. În concluzie, normele contestate ce au fost adoptate prin Legea nr.288 din 15.12.2017 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, nu s-au regăsit în proiectul legii aprobat de către Guvern și nu au fost susținute ulterior de către acesta. Astfel, asupra prevederilor contestate (amendate majoritar de către Comisia parlamentară economie, buget și finanțe și, la unele aspecte, de către doi deputați), ce vizează în mod direct politica bugetar-fiscală a statului, se constată că **nu a existat acceptul [pozitiv] al Guvernului**, în conformitate cu imperativul constituțional stabilit în art.131 alin.(4) din Legea fundamentală.
12. În continuare, subliniem prevederile relevante din Legea Supremă, ce au tangență directă cu obiectul prezentei sesizări. Astfel, art.6 din Constituție stipulează că în Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției. Iar art.131 alin.(4) dispune în mod imperativ că **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 sunt acceptate de Guvern.**
13. Plus la aceasta, Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, la art.58 alin.(2) prevede expres că avizul Guvernului este obligatoriu, conform prevederilor art. 131 din Constituție, la proiectele de acte legislative și la propunerile legislative sau la amendamentele care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare.
14. Nu în ultimul rând, este necesar de subliniat și statuările relevante cu rang de normă constituțională conținute în Hotărârea Curții Constituționale nr.29/2001 cu privire la interpretarea prevederilor art.131 din Constituție, și anume: *„Potrivit sensului art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova:*
a) prin orice amendament, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea

cheltuielilor bugetare, e necesar a înțelege orice modificare a oricărei legi, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, prevăzute de legea anuală a bugetului;

b) orice modificare, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, poate fi adoptată numai după ce este acceptată de Guvern.”

15. Referitor la obiectul prezentei sesizări, este de observat că în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit o serie de principii generale în privința procedurilor de adoptare a amendamentelor la proiectele de legi ce vizează majorarea sau reducerea veniturilor / cheltuielilor bugetare. Astfel, Înalta Curte de Jurisdicție Constituțională a statuat constant că în sensul articolului 6 din Constituție, autoritățile (legislativă, executivă și judecătorească) sunt învestite cu anumite prerogative, potrivit prevederilor Constituției, și nici una dintre ele neavând posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celeilalte sau de a le transmite exercitarea acestora.

16. În aceeași ordine de idei, prin Hotărârea nr.3/2012 Curtea Constituțională a reținut că: „*Conținutul și sensul teoriei separării puterilor prezumă un echilibru al puterilor și o independență 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.*” La fel, în acest context, Înalta Curte a statuat că divizarea funcțiilor în stat, sau, altfel spus, a puterii în legislativă, executivă și judecătorească, implică o colaborare și un control reciproc și, implicit, instituie principiul independenței acestora.

17. Un alt postulat fundamentat în jurisprudența constituțională, stabilește că *legiuitorul constituant a stabilit mai multe prevederi constituționale care implică o colaborare directă între puteri, iar un exemplu elocvent al transpunerii în practică a principiului separării și colaborării puterilor în stat, exprimat prin intercalarea competențelor puterii legislative și a celei executive, îl reprezintă și dispozițiile art. 131 alin. (4) din Constituție (a se vedea HCC nr.6/2014).*

18. Pe cale de consecință, prin norma constituțională prevăzută la art.131 alin.(4) din Legea Supremă, înțelegem în mod indubitabil că legiutorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor.

19. În același context, în Hotărârea nr.2/2014, Curtea Constituțională a reiterat că prevederile alin.(4) din art.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. Respectiv, acest principiu constituțional este incident procedurii bugetare.

20. La fel, în Hotărârea nr.29/2001, Curtea Constituțională a dispus că: *„Condiția imperativă privind controlul apriori al autorității executive asupra procesului bugetar este determinată de dreptul și obligațiunea Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului, expusă în programul său de activitate, acceptat de Parlament (articolul 96 și articolul 98 alin.(3) din Constituție).”*

21. În acest sens, respectiva condiție imperativă privind controlul a priori de către puterea executivă asupra amendamentelor care au impact asupra veniturilor sau cheltuielilor bugetare se desprinde și din regulile aferente sistemului bugetar și procesului bugetar, potrivit cărora responsabilitatea pentru executarea bugetului de stat revine Guvernului. Astfel, limitarea modului de exercitare a inițiativei legislative / amendamentelor și condiționarea restrictivă a procedurii legislative în domeniul bugetar, are la bază rațiunea competențelor de ordin executiv ale Guvernului, care, în virtutea articolului 96 din Constituție, asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

22. Plus la aceasta, prin aceeași Hotărârea nr.29/2001, Înalta Curte de Jurisdicție Constituțională a statuat cu rang de normă constituțională următoarele: „[...] *prin prevederile art. 131 alin. (4) din Constituție se urmărește asigurarea reală a executării bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat reprezentate sub formă de venituri și cheltuieli. Condiția cuprinsă în norma constituțională, care prevede că propunerea legislativă sau amendamentul care atrage majorarea sau reducerea veniturilor sau cheltuielilor bugetare poate fi adoptată numai după ce este acceptată de Guvern, are drept scop menținerea echilibrului bugetar.*”
23. De asemenea, prin Hotărârea nr. 5/2011, Înalta Curte a menționat că: „*În general, soluțiile bugetare și fiscale au implicații social-economice considerabile. Ele creează condiții pentru creșterea economiei și, implicit, a nivelului de viață a populației, sau dimpotrivă, provoacă blocaje economice, șomaj, sărăcie. O economie sănătoasă duce la consolidarea finanțelor publice, și invers. Este motivul pentru care art. 131 alin. (4) din Constituție prevede avizarea de către Guvern a inițiativelor legislative privind modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat.*”
24. În lumina celor expuse supra, se desprinde postulatul potrivit căruia, realizarea principiului separării și colaborării puterilor în stat în domeniul procesului bugetar se exprimă în primul rând prin delimitarea strictă a atribuțiilor și obligațiilor ce le revin reprezentanților puterii executive și celei legislative, astfel ca să fie temperată marja largă de apreciere a legiuitorului în domeniul bugetar-fiscal și să fie asigurată posibilitatea reală a puterii executive de a-și exercita competențele constituționale în domeniu.
25. În continuare, chiar dacă prin HCC nr.6/2014 Curtea Constituțională a dispus că în partea ce ține de exercitarea dreptului de inițiativă legislativă al deputaților (inclusiv formularea propunerilor și amendamentelor legislative), **exigențele constituționale reclamă individualizarea autorilor** (*chiar și în cazul când paternitatea și-o asumă comisiile permanente, astfel anonimatul fiind inadmisibil în procedurile parlamentare*), în prezenta speță, este de observat că amendamentele / propunerile care au luat în final forma normelor contestate, au apărut ulterior adoptării proiectului de lege nr.217 din

17.10.2017 în prima lectură de către Parlament, în baza amendamentelor a doi deputați și a multor propuneri din partea Comisiei economie, buget și finanțe.

26. Or, elementul principal al neconstituționalității normelor contestate, constă în inexistența acceptului [pozitiv] al Executivului în privința propunerilor legislative care au devenit normele contestate. La acest aspect, este imperios de subliniat că prin HCC nr.6/2014, Curtea Constituțională a subliniat că **norma art. 131 alin. (4) din Constituție nu condiționează adoptarea legilor care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare doar de simplul aviz al Guvernului, ci de acceptul acestuia, ceea ce echivalează cu un aviz pozitiv**, prin care executivul își manifestă acordul pentru modificările bugetare. În acest sens, Curtea Constituțională a reținut că *acceptul prealabil al Guvernului urmează a fi expres și univoc*.

27. Finalmente, putem constata că *prevederile contestate* au fost adoptate de 55 deputați, fără existența avizului și/sau fără acceptul explicit al Guvernului în favoarea și/sau susținerea amendamentelor propuse, încălcându-se astfel prevederile constituționale extrinseci ale procedurii bugetare consfințit de articolul 131 alin. (4) din Legea Supremă a Republicii Moldova.

IV – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

28. În lumina circumstanțelor de fapt și de drept expuse prin prezenta sesizare, precum și reieșind din competența jurisdicțională a Curții Constituționale, prevăzută de art.135 din Constituție, art. 4 din Codul Jurisdicției Constituționale și art.4 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, **cerem respectuos Înaltei Curți:**

(i) **efectuarea controlului constituționalității a următoarelor prevederi:**

(a) din Codul vamal al Republicii Moldova:

- **art.1:** textul „, *barurilor și restaurantelor*” din pct.22) și textul „, *bar și restaurant*” din pct.32);
- textul din denumirea secțiunii a 14-a „, *barul și restaurantul*”;

- **art.93:** cuvintele „și porturile”, „și navelor” din **alin.(1)**; textul din **alin.(1¹)** „Barul și restaurantul duty-free la bordul navei constau în comercializarea produselor alimentare gata cu consumare în local, vânzarea băuturilor cu consumare în local, cu sau fără program distractiv.”; cuvintele „, barul și restaurantul” din **alin.(2)**; cuvintele „, barurile și restaurantele” și textul „precum și persoanelor care se află în străinătate - în cazul navelor” din **alin.(3)**;
- **art.94:** textul „, barul și restaurantul” din denumirea articolului; din **alin.(1)**, în ambele cazuri, textul „, barul și restaurantul”; din **alin.(3)** textul „, barurile și restaurantele”; și din **alin.(4)** textul „, barurile și restaurantele”.
- **art.95:** textul „, barului și restaurantului” din denumirea articolului; din **alin.(1)** textul „, barul și restaurantul” și cuvintele „pot fi înființate”; și din **alin.(2)** textul „, barurilor și restaurantelor”;
- **art.95¹:** textul „, barului și restaurantului” din denumirea articolului; textul din alineatul (1²) „Barurile și restaurantele duty-free se înființează doar pentru activitate la bordul navei.”; din **alin.(3)** textul din lit.d) „, barul și restaurantul” și textul din lit.f) „copia contractului cu privire la deținerea spațiului necesar pentru bar, restaurant.”; din **alin.(3¹)** textul „, precum și pentru activitatea barurilor și restaurantelor duty-free la bordul navelor, pentru comercializarea produselor alimentare gata cu consumare în local, vânzarea băuturilor cu consumare în local, cu sau fără program distractiv.”; din **alin.(4), (6) și (9)** textul „, barurile și restaurantele”.
- **art.96:** textul „, barului și restaurantului”;
- **art.185:** textul din **alin.(1) lit.f)** „, barurilor și restaurantelor”.

(b) din Legea nr.288 din 15.12.2017 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative:

- **Art. XXXIV**, textul „cu excepția articolului I punctele 10, 12, 15, 17, 33 și punctul 61 referitor la articolul 117 alineatul (1²), care se pun în aplicare la 1 ianuarie 2019” din **alin.(1)**, precum și normele din **alineatele (3)-(4)**.

(ii) În cazul declarării neconstituționale a normelor contestate, **dispunerea retroactivității efectelor hotărârii Curții Constituționale** în această speță.

VI - DOCUMENTE ANEXATE

- Extras din proiectul de lege nr.317 din 17.10.2018 – 4 file;
- Amendamentul Șt.C. nr.437 din 15.11.2017 – 3 file;
- Extras din Avizul Guvernului (pag.20), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1040 din 05.12.2017 – 2 file;
- Extras din Sinteza la Raportul Comisiei de profil pentru lectura a II-a, nr. 525 din 15.12.2017 – 15 file;
- Tabelul comparativ al traseului inițierii, avizării și aprobării normelor contestate – 8 file;
- Materialele aferente proiectului de lege nr.317 nr.317 din 17.10.2018, pot fi accesate pe pagina-web oficială a Parlamentului - <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3938/language/ro-RO/Default.aspx>

VII - DECLARAȚIA ȘI SEMNATURA

Declarăm pe onoare că informațiile ce figurează în prezenta sesizare sunt exacte.

Delia T. B. Goff
Corp L. Dunn

06.11.2018,
mun.Chişinău