



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 119a/2016

privind controlul constituționalității unor hotărâri de Guvern privind
angajarea răspunderii asupra unor proiecte de legi

CHIȘINĂU

12 octombrie 2016

Curtea Constituțională, statuând în componența:

DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
DI Victor POPA,
DI Veaceslav ZAPOROJAN, *judcători*,
cu participarea dnei Sorina Munteanu, *grețier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 4 octombrie 2016,
Înregistrată la aceeași dată,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 12 octombrie 2016 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La 4 octombrie 2016 Igor Dodon, Vladimir Țurcan, Vlad Bătrîncea, Vasile Bolea, deputați în Parlament, au adresat Curții Constituționale o sesizare, prin care solicită controlul constituționalității următoarelor acte:

- Hotărârea Guvernului nr. 1081 din 26 septembrie 2016 privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege privind redresarea și rezoluția băncilor și Legea privind redresarea și rezoluția băncilor;

- Hotărârea Guvernului nr. 1082 din 26 septembrie 2016 privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative și Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative;

- Hotărârea Guvernului nr. 1083 din 26 septembrie 2016 pentru angajarea răspunderii asupra proiectului de lege cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare și Legea cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare;

- 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 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;

- 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 și Legea pentru modificarea și completarea Legii bugetului de stat pe anul 2016 nr. 154 din 1 iulie 2016;

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 și Legea pentru modificarea Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2016 nr. 156 din 1 iulie 2016;

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

A. Motivele sesizării

2. Motivele sesizării, astfel cum au fost expuse de autorii acesteia, pot fi rezumate după cum urmează.

3. 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.

4. Hotărârile de Guvern privind asumarea răspunderii, precum și proiectele de legi asumate au fost publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 329-336 din 27 septembrie 2016. În aceeași zi, Prim-ministrul s-a prezentat în fața Plenului Parlamentului și a prezentat pachetului de proiecte de lege pentru care Guvernul și-a angajat răspunderea în fața Parlamentului.

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

6. La data de 3 octombrie 2016 Biroul permanent al Parlamentului a decis că moțiunea de cenzură urmează să fie examinată în cadrul ședinței Parlamentului din data de 3 octombrie 2016.

7. La ședința plenară s-au prezentat doar 47 de deputați, iar președintele ședinței, domnul Vladimir Vitiuc, a constatat lipsa cvorumului și a declarat moțiunea ca fiind respinsă.

8. Autorii sesizării susțin că actele contestate încalcă articolele 1, 2, 6, 7, 20, 23, 46, 54, 58, 66, 73, 96 și 106/1 din Constituție.

B. Legislația pertinentă

9. Prevederile relevante ale Constituției (republicată în M.O., 2016, nr. 78, art. 140) sunt următoarele:

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 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 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.

exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorilor sesizării

10. Autorii sesizării susțin că modificările bugetare operate sunt abuzive în condițiile în care cetățenii au fost obligați să acopere solidar o gaură bugetară, apărută din cauza unor fraude penale.

11. De asemenea, autorii invocă lipsa unei urgențe la adoptarea acestor legi prin procedura angajării răspunderii Guvernului odată ce unele dintre legile adoptate au trecut toate etapele procedurii legislative și au fost votate de către Parlament în prima lectură la 29 iulie 2016.

12. Cu referire la condiția impusă de Curtea Constituțională, și anume aplicarea imediată a legilor adoptate prin procedura angajării răspunderii, autorii subliniază că legea asumată prin Hotărârea nr. 1083 nu cuprinde instrumentele necesare de aplicare imediată. La fel, ei susțin că legile vizează domeniul financiar-bancar, piața valorilor mobiliare, domeniul bugetar și, deci, legile nu se circumscriu aceluiași domeniu.

13. Cu referire la procedura adoptării, autorii menționează că potrivit articolului 106/1 din Constituție, 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. Astfel, în condițiile normei menționate, Parlamentul era obligat să dezbată moțiunea de cenzură în ședința plenară. Or, în lipsa cvorumului nu poate fi considerat că moțiunea de cenzură a fost dezbătută.

B. Aprecierea Curții

14. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea reține următoarele.

15. În temeiul articolului 135 alin.(1) lit. a) din Constituție, articolului 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, sesizarea privind controlul constituționalității legilor și hotărârilor Guvernului ține de competența Curții Constituționale.

16. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale abilitază deputatul în Parlament cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

17. Curtea reține că obiectul controlului constituționalității îl constituie mai multe hotărâri de Guvern prin care s-a angajat răspunderea asupra unor proiecte de legi, precum și legile adoptate prin această procedură.

18. Curtea constată că autorii sesizării consideră că actele normative contestate sunt contrare articolelor 1, 2, 6, 7, 20, 23, 46, 54, 58, 66, 73, 96 și 106/1 din Constituție.

19. Cu referire la invocarea articolelor 23, 46, 54, 66, 73 și 96 din Constituție, Curtea menționează că sesizarea nu cuprinde argumente concludente privind încălcarea acestora.

20. De asemenea, Curtea reține lipsa incidenței asupra actelor contestate a articolului 20 din Constituție, care garantează „*accesul liber la justiție*”, și a articolului 58 din Constituție, care instituie îndatorirea fundamentală a cetățenilor „*de a contribui financiar la cheltuielile publice*”.

21. Cu referire la pretinsa încălcare a articolului 106/1 din Constituție, Curtea menționează că, potrivit alineatului (1) al acestui articol, Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege.

22. Curtea reține că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi.

23. În Hotărârea nr. 28 din 22 decembrie 2011, referindu-se la procedura angajării răspunderii de către Guvern, Curtea a menționat:

„55. [P]rocedura angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este o particularitate a procedurii legislative, conform căreia proiectul de lege nu mai urmează procedura legislativă prevăzută de Regulamentul Parlamentului, acesta fiind supus unei dezbateri strict politice, având drept consecință menținerea sau demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate de Parlament.

[...]

58. [P]rocedura în sine a angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, fiind o realitate juridică, nu aduce atingere „monopolului legislativ al Parlamentului” atât timp cât această modalitate de legiferare este utilizată în condițiile prevăzute de Legea Fundamentală. Procedura angajării răspunderii Guvernului nu exclude și nu poate fi folosită pentru a exclude controlul parlamentar prin inițierea unei moțiuni de cenzură. Ceea ce exclude această procedură constituțională este dezbaterea proiectului de lege ca atare, însă aceasta nu este o consecință neconstituțională, după cum rezultă din articolul 106/1 din Constituție.”

24. În jurisprudența sa anterioară Curtea a reținut că **Guvernul își poate angaja răspunderea în privința mai multor proiecte de legi, în**

același timp, în vederea atingerii interesului public existent. De asemenea, Curtea a menționat că angajarea răspunderii Guvernului, fiind o procedură care operează *in 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** (HCC nr.11 din 13 mai 2015, HCC nr. 2 din 2 martie 2016).

25. În contextul celor enunțate mai sus, Curtea reține dreptul Guvernului de a-și angaja răspunderea asupra mai multor proiecte de legi. Totodată, Curtea constată că, deși legile adoptate reglementează domeniul bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale și asigurărilor în medicină, domeniul bancar și cel al pieței valorilor mobiliare, în esență, obiectul de reglementare al legilor contestate vizează domeniul financiar al statului.

26. Cu referire la procedura adoptării, Curtea constată că pachetul de legi asupra cărora Guvernul și-a angajat răspunderea în ședința din 26 septembrie 2016 a fost publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova la 27 septembrie 2016. De asemenea, la 27 septembrie Prim-ministrul a prezentat plenului Parlamentului proiectele de legi asupra cărora Guvernul și-a angajat răspunderea, iar în termenul constituțional de 3 zile un grup de 37 de deputați a înaintat o moțiune de cenzură împotriva Guvernului.

27. Curtea menționează că articolul 106/1 din Constituție stabilește că 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. Dacă Guvernul nu a fost demis, proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

28. Astfel, cu referire la dezbateră politică privind demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate în ședința plenară a Parlamentului, în jurisprudența sa, Curtea a declarat neconstituțională o lege adoptată prin angajarea răspunderii din considerentul că **a fost depusă la Secretariatul Parlamentului doar hotărârea Guvernului privind angajarea răspunderii cu materialele anexate, fără prezentarea acestui act politic de angajare a răspunderii în ședința plenară.** În acest sens, Curtea a statuat că aceasta nu corespunde cerințelor normelor constituționale privind angajarea răspunderii „în fața” Parlamentului (HCC nr.28 din 22 decembrie 2011).

29. De asemenea, în situația menționată mai sus proiectul de lege asupra căruia Guvernul și-a asumat răspunderea nu a fost publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. În acest sens, Curtea a statuat că pornind de la necesitatea de a asigura transparența în actul de guvernare, Curtea reține că, în procedura de angajare a răspunderii

Guvernului în fața Parlamentului, urmează a fi publicat obligatoriu în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nu doar textul hotărârilor de Guvern propriu-zise, dar și textul integral al proiectelor de legi ce constituie obiectul acestei proceduri.

30. În speță, Curtea constată că la 27 septembrie 2016 proiectele de legi asupra cărora Guvernul și-a angajat răspunderea au fost publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova iar **Prim-ministrul le-a prezentat plenului Parlamentului.**

31. În aceeași zi, un grup de 37 deputați a înaintat o moțiune de cenzură împotriva Guvernului. Curtea observă că, ședința plenară a Parlamentului pentru examinarea moțiunii de cenzură a fost stabilită pentru data de 3 octombrie 2016. În același timp, fiind prezenți la ședință doar 47 de deputați, aceasta nu a putut fi considerată deliberativă. În acest sens, Curtea reține că **lipsa întrunirii cvorumului necesar este considerată o tentativă eșuată a exprimării neîncrederii în Guvern.**

32. Totodată, Curtea subliniază că, potrivit articolului 106 din Constituție, **inițiativa de exprimare a neîncrederii în Guvern se examinează după 3 zile de la data prezentării în Parlament.** Astfel, indiferent dacă Parlamentul și-a exprimat sau nu votul în mod expres, inițiativa de exprimare a neîncrederii este considerată epuizată la expirarea acestui termen.

33. Concluzionând cele menționate, Curtea constată că sesizarea nu întrunește condițiile de admisibilitate pentru exercitarea controlului constituționalității și, deci, nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în conformitate cu prevederile articolelor 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolelor 61 alin.(3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea deputaților Igor Dodon, Vladimir Țurcan, Vlad Bătrîncea și Vasile Bolea pentru controlul constituționalității:

- Hotărârii Guvernului nr. 1081 din 26 septembrie 2016 privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege privind redresarea și rezoluția băncilor și Legii nr.232 din 3 octombrie 2016 privind redresarea și rezoluția băncilor;

- Hotărârii Guvernului nr. 1082 din 26 septembrie 2016 privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative și Legii nr. 233 din 3 octombrie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative;

- Hotărârii Guvernului nr. 1083 din 26 septembrie 2016 pentru angajarea răspunderii asupra proiectului de lege cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare și Legii nr. 234 din 3 octombrie 2016 cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare;

- Hotărârii 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 și Legii nr. 235 din 3 octombrie 2016 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;

- Hotărârii 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 și Legii nr. 236 din 3 octombrie 2016 pentru modificarea și completarea Legii bugetului de stat pe anul 2016 nr. 154 din 1 iulie 2016;

- Hotărârii 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 și Legii nr. 237 din 3 octombrie 2016 pentru modificarea Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2016 nr. 156 din 1 iulie 2016;

- Hotărârii 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 și Legii nr. 238 din 3 octombrie 2016 privind modificarea Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2016 nr. 157 din 1 iulie 2016.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Alexandru TĂNASE

*Chișinău, 12 octombrie 2016
DCC nr.77
Dosarul nr.119a/2016*