



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE
PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**unor prevederi referitoare la exercitarea
dreptului la inițiativă legislativă**

(Sesizarea 18a/2012)

CHIȘINĂU

4 decembrie 2012

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:

DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Petru RAILEAN, *judcător-raportor*
DI Dumitru PULBERE,
DI Victor PUȘCAȘ,
Dna Elena SAFALERU,
Dna Valeria ȘTERBEȚ, *judcători*,
cu participarea dnei Tatiana Oboroc, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 9 iulie 2012
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 9 iulie 2012 de deputații în Parlament, dnii Serghei Sîrbu și Artur Reșetnicov, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit.a) din Constituție, 25 lit.g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin.(1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, pentru controlul constituționalității articolelor I și II din Legea nr.115 din 18 mai 2012 pentru completarea articolului 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996, privind *nulitatea inițiativelor legislative care, după înregistrare în Parlament, nu au fost examinate și adoptate în decursul legislaturii în care au fost înregistrate și aplicarea acestei prevederi tuturor proiectelor de acte legislative înregistrate în Parlament.*

2. Autorii sesizării au pretins, în special, că normele contestate aduc atingere statutului deputatului în Parlament, fiind limitat dreptul la inițiativă legislativă, afectată exercitarea mandatului de deputat și independența deputatului în calitatea sa de reprezentant al poporului, precum și contravin principiului neretroactivității legii, contrar prevederilor articolelor 1 alin.(3), 2, 4 alin.(1), 5, 7, 22, 32 alin.(1), 54 alin.(1) - (3), 60 alin.(1), 68 alin.(1), 73 și 76 din Constituție.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 12 iulie 2012 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opinia Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și Adunării Populare a Găgăuziei.

5. La ședința plenară publică a fost prezent autorul sesizării, deputatul în Parlament, dl Serghei Sîrbu. Parlamentul a fost reprezentat de dl Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Vladimir Grosu, viceministru al justiției.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

6. Prevederile relevante ale Constituției (M.O. nr.1/1, 1994) sunt următoarele:

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 4

Drepturile și libertățile omului

“(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte. [...]”

Articolul 5
Democrația și pluralismul politic

“(1) Democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic, care este incompatibil cu dictatura și cu totalitarismul.

(2) Nici o ideologie nu poate fi instituită ca ideologie oficială a statului.”

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 22
Neretroactivitatea legii

“Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos.”

Articolul 60
Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ

“Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului. [...]”

Articolul 63
Durata mandatului

“[...] (4) Proiectele de legi sau propunerile legislative înscrise pe ordinea de zi a Parlamentului precedent își continuă procedura în noul Parlament.”

Articolul 68
Mandatul reprezentativ

“(1) În exercitarea mandatului, deputații sînt în serviciul poporului. [...]”

Articolul 73
Inițiativa legislativă

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

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.”

7. Prevederile relevante ale Legii nr.39-XIII din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.59 - 61, art.201) sunt următoarele:

“Art.19. – Dreptul deputatului la inițiativă legislativă este garantat prin:

a) examinarea obligatorie a propunerii făcute cu titlu de inițiativă legislativă la ședința Parlamentului și adoptarea uneia dintre următoarele hotărâri privind: adoptarea unei legi; trimiterea spre definitivare în comisia permanentă respectivă a proiectului de lege propus; elaborarea unui proiect de lege; respingerea întemeiată a propunerii legislative;

b) punerea obligatorie la vot a propunerilor și amendamentelor la lege formulate de deputat, cu respectarea procedurii legislative prevăzute de Regulamentul Parlamentului;

c) participarea sa la ședințele Biroului permanent și ale Guvernului.”

8. Prevederile relevante ale Legii nr.797-XIII din 2 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.50, art.237) sunt următoarele:

Articolul 47

Condițiile exercitării dreptului de inițiativă legislativă și subiecții acestui drept

“(1) În temeiul art.73 din Constituție, dreptul de inițiativă legislativă aparține deputaților, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia, care sînt considerați autori ai proiectelor de acte legislative sau ai propunerilor legislative.

(2) În exercițiul dreptului de inițiativă legislativă, deputații și Președintele Republicii Moldova prezintă Parlamentului proiecte de acte legislative și propuneri legislative, iar Guvernul și Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia – proiecte de legi și de hotărâri. Proiectele de legi înaintate de Președintele Republicii Moldova sau de Guvern se prezintă în plenul Parlamentului de unul dintre membrii Guvernului ori de reprezentantul împuternicit al Președintelui Republicii Moldova sau al Guvernului, iar cele înaintate de Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia – de Președintele Adunării Populare.

(3) Deputatul exercită dreptul la inițiativă legislativă personal sau în comun cu alți deputați.

[...]

(6) Proiectul de act legislativ și propunerea legislativă se depun spre dezbateră împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice și de altă natură, potrivit cerințelor Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001. Se indică totodată persoanele care au luat parte la elaborarea proiectului și se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului. În cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

(7) Dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor.

[...]

(11) În cazul în care se va constata că inițiativele legislative nu sînt perfectate conform cerințelor tehnice stabilite de prezentul Regulament și de alte acte legislative, Biroul permanent poate propune autorilor acestora să le aducă în concordanță cu prevederile legale respective.

(12) Dacă, după înregistrare în Parlament, proiectul de act legislativ nu a fost examinat și adoptat în decursul legislaturii în care a fost înregistrat, inițiativa legislativă devine nulă.”

9. Prevederile relevante ale Legii nr.115 din 18 mai 2012 pentru completarea articolului 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr.131-134, art.439) sunt următoarele:

“Art.I. – Articolul 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996 (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.50, art.237), cu modificările ulterioare, se completează cu alineatul (12) cu următorul cuprins:

(12) Dacă, după înregistrare în Parlament, proiectul de act legislativ nu a fost examinat și adoptat în decursul legislaturii în care a fost înregistrat, inițiativa legislativă devine nulă.”

„Art.II. – Prevederile articolului 47 alineatul (12) din Regulamentul Parlamentului se aplică tuturor proiectelor de acte legislative înregistrate în Parlament.”

ÎN DREPT

10. La 18 mai 2012 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr.115 pentru completarea articolului 47 din Regulamentul Parlamentului (adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996).

11. Prin art.I din Legea nr.115, articolul 47 din Regulamentul Parlamentului a fost completat cu alineatul (12) cu următorul cuprins: *“Dacă, după înregistrare în Parlament, proiectul de act legislativ nu a fost*

examinat și adoptat în decursul legislaturii în care a fost înregistrat, inițiativa legislativă devine nulă”.

12. Potrivit art.II din aceeași lege “Prevederile articolului 47 alineatul (12) din Regulamentul Parlamentului se aplică **tuturor** proiectelor de acte legislative **înregistrate** în Parlament”.

13. Autorii sesizării consideră că normele contestate aduc atingere statutului deputatului în Parlament, fiind limitat dreptul la inițiativă legislativă, afectată integritatea mandatului de deputat și independența deputatului în calitate sa de reprezentant al poporului, precum și contravin principiului neretroactivității legii, contrar normelor cuprinse în articolele 1 alin.(3), 2, 4 alin.(1), 5, 7, 22, 32 alin.(1), 54 alin.(1) - (3), 60 alin.(1), 68 alin.(1), 73 și 76 din Constituție.

14. Curtea observă că sesizarea vizează, în esență, exercitarea dreptului la inițiativă legislativă și procedura de examinare a proiectelor de acte legislative.

15. Curtea reține că, potrivit articolului 135 alin.(1) lit.a) din Constituție, prerogativa Curții este de a stabili corelația dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

16. În acest context, Curtea reține faptul că articolul 54 din Constituție, care se referă la limitele restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, urmează a fi examinat prin raportare la un drept fundamental garantat de Constituție.

17. În această ordine de idei, Curtea reține că dreptul de a înainta o inițiativă legislativă, garantat de articolul 73 din Legea Supremă, nu face parte din categoria drepturilor și a libertăților fundamentale. Prin urmare, nici articolul 54 din Constituție, invocat de autorii sesizării, nu este aplicabil normelor contestate.

18. De asemenea, Curtea reține că principiul neretroactivității legii, consfințit de articolul 22 din Constituție, se referă, în special, la drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale, fiind inserat chiar în capitolul cu aceeași denumire din Constituție, și vizează stabilitatea ordinii de drept, consolidarea securității juridice și a certitudinii raporturilor interumane.

19. Curtea observă că normele contestate, fiind reguli procedurale de organizare a activității Parlamentului, implică norme de precizare a mecanismului de examinare a inițiativelor legislative în cadrul întregului proces legislativ, nu se referă la drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale și nu aduc atingere stabilității ordinii de drept, securității juridice și certitudinii raporturilor interumane.

20. În această ordine de idei și având în vedere cele constatate la pct.17 *supra*, Curtea reține că prevederile articolului 22, precum și prevederile articolului 76 din Constituție referitoare la intrarea în vigoare a legii,

invocate de autorii sesizării, nu sunt pertinente și opozabile normelor contestate.

21. De asemenea, Curtea observă că articolul 73 din Constituție, invocat de autorii sesizării, indică subiecții ce dispun de dreptul de a înainta o inițiativă legislativă.

22. Curtea reține că prevederile supuse controlului constituționalității nu vin să restrângă cercul subiecților cărora legiuitorul constituant le-a acordat dreptul de a înainta o inițiativă legislativă, ci vizează doar *termenul de valabilitate* a acesteia. Prin urmare, Curtea nu reține pentru examinare obiecțiile autorilor sesizării referitoare la încălcarea articolului 73 din Constituție.

23. În același context, Curtea reține că articolele 5 (Democrația și pluralismul politic), 32 (Libertatea de exprimare), 60 (Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ) și 68 (Mandatul reprezentativ) din Constituție enunță principii generale ale funcționării Parlamentului și nu au o conexiune directă cu obiectul sesizării.

24. În egală măsură, Curtea reiterează că principiile consfințite de articolele 1 (Statul Republica Moldova), 2 (Suveranitatea și puterea de stat) și 7 (Constituția, Lege Supremă) din Constituție, care reprezintă chintesența oricăror proceduri de control al constituționalității actelor normative, nu au o semnificație autonomă.

25. În același timp, Curtea reține că, potrivit articolului 6 alin.(2) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională își stabilește ea însăși limitele de competență.

26. În contextul sesizării, Curtea observă că normele contestate au conexiune directă cu articolul 63 alin.(4) din Constituție.

27. În cadrul ședinței, autorul sesizării a decis să solicite controlul constituționalității normelor contestate și prin prisma articolului 63 alin.(4) din Constituție.

28. Prin urmare, pentru a elucida corespunderea normelor contestate cu dispozițiile constituționale, Curtea va opera cu prevederile articolului 63 alin. (4) din Constituție, precum și cu jurisprudența sa anterioară.

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 63 ALINEATUL (4) DIN CONSTITUȚIE

29. În opinia autorilor sesizării, prevederile supuse controlului constituționalității încalcă articolul 63 alin.(4) din Constituție, potrivit căruia:

“[...] (4) Proiectele de legi sau propunerile legislative înscrise pe ordinea de zi a Parlamentului precedent își continuă procedura în noul Parlament.”

A. Argumentele autorilor sesizării

30. Autorii sesizării susțin că normele contestate ignoră statutul deputatului în Parlament, prin limitarea drepturilor acestuia, în special dreptul la inițiativă legislativă, și afectează independența deputatului, în calitatea sa de reprezentant al poporului.

31. Autorii sesizării pretind că normele contestate au o conotație politică și urmăresc excluderea opoziției parlamentare din viața politică. În acest sens, autorii sesizării afirmă că practic toate inițiativele legislative înaintate de opoziția parlamentară rămân fără examinare.

32. În viziunea acestora, inițiativa legislativă urmează a fi supusă dezbaterilor în plenul Parlamentului și votului, indiferent de rezultatul acestuia.

B. Argumentele autorităților

33. În viziunea Parlamentului, în temeiul prevederilor articolului 64 alin. (1) din Constituție, acesta dispune de deplină autonomie în ceea ce privește stabilirea normelor juridice ce îi guvernează organizarea și funcționarea.

34. Potrivit Parlamentului, în acest sens, organul legislativ dispune de o marjă largă de apreciere în privința soluțiilor de legiferare, iar reglementările contestate ale Legii nr.115 din 18 mai 2012 constituie chestiuni de oportunitate.

35. În opinia Guvernului, dreptul deputatului la inițiativă legislativă nu face parte din categoria drepturilor și libertăților fundamentale.

36. Potrivit Guvernului, prin completarea operată, dreptul deputatului la inițiativă legislativă nu este suprimat, articolul 47 alin.(12) din Regulamentul Parlamentului instituționalizând doar o procedură orientată să degreveze procesul legislativ de proiecte neexaminat o perioadă îndelungată de timp.

37. În viziunea Guvernului, procedura legislativă în Parlament se stabilește la libera discreție a legiuitorului, potrivit principiului autonomiei regulamentare.

C. Aprecierea Curții

38. Curtea reține că, potrivit articolului 60 din Constituție, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.

39. Concomitent, în sensul articolului 2 din Constituție, o democrație veritabilă poate fi constituită numai de către popor, prin exercitarea

suveranității naționale în mod direct ori prin intermediul reprezentanților săi, aleși în cadrul unui scrutin democratic.

40. Prin urmare, Curtea reține că Parlamentul are un dublu rol, și anume acela de a fi organul reprezentativ suprem al poporului și de a fi unica autoritate legislativă a țării.

41. Dreptul la inițiativă legislativă marchează începutul procesului legislativ, acest drept, potrivit articolului 73 din Constituție, aparține deputaților în Parlament, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia.

42. În aceeași ordine de idei, Curtea reține că în Raportul privind inițiativa legislativă (CDL-AD(2008)035), adoptat în cadrul celei de-a 77-a Sesiuni Plenare, desfășurată la Veneția la 12-13 decembrie 2008, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) a subliniat:

„110. Orice inițiativă legislativă va fi eficientă numai odată cu înscrierea propunerii în ordinea de zi a Parlamentului pentru discuții și vot în ședințele publice și în plen ale Parlamentului.

111. Dezbaterăa unei inițiative legislative va depinde de includerea acesteia în proiectul ordinii de zi a Parlamentului. Cu toate acestea, în marea majoritate a regimurilor includerea unei inițiative legislative nu este automată”.

43. Curtea reține că dreptul de inițiativă legislativă constă în posibilitatea subiecților indicați în articolul 73 din Constituție de a prezenta propuneri de *lege ferenda*, corelată cu obligația Parlamentului de a le examina, dezbate și de a se pronunța asupra acestora prin adoptare sau respingere.

44. Curtea notează că posibilitatea instituită prin Constituție în favoarea deputaților de a face propuneri legislative reprezintă o modalitate deosebit de importantă de exercitare a mandatului parlamentar. În acest sens, Curtea reamintește că prin Hotărârea nr.8 din 19 iunie 2012 privind interpretarea articolelor 68 alin.(1), (2) și 69 alin.(2) din Constituție a statuat, între altele, următoarele:

“[...] conținutul politic, atât parlamentar, cât și extraparlamentar, al mandatului se realizează prin drepturile politice ale deputaților, și anume: inițiativa parlamentară ce se poate manifesta sub modalitatea dreptului de inițiativă legislativă, prin propuneri legislative sau amendamente [...]”.

45. Deoarece inițiativa legislativă pune începutul procesului legislativ, dreptul de inițiativă legislativă urmează a fi analizat prin prisma exercitării acestuia și, prin urmare, al întregului proces legislativ.

46. În această ordine de idei, Curtea reține că, potrivit articolului 19 din Legea nr.39-XIII din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament, dreptul deputatului la inițiativă legislativă este garantat prin:

a) examinarea obligatorie a propunerii făcute cu titlu de inițiativă legislativă la ședința Parlamentului și adoptarea uneia dintre următoarele hotărâri privind:

adoptarea unei legi; trimiterea spre definitivare în comisia permanentă respectivă a proiectului de lege propus; elaborarea unui proiect de lege; respingerea întemeiată a propunerii legislative;

b) punerea obligatorie la vot a propunerilor și amendamentelor la lege formulate de deputat, cu respectarea procedurii legislative prevăzute de Regulamentul Parlamentului;

c) participarea sa la ședințele Biroului permanent și ale Guvernului.

47. Curtea reține că toate aceste prevederi legale constituie garanții de realizare a dreptului deputaților la inițiativă legislativă, consfințit de articolul 73 din Constituție.

48. Totodată, Curtea relevă că orice inițiativă legislativă, pentru a fi materializată într-un act final adoptat, urmează să parcurgă un anumit mecanism procedural, care determină întregul proces legislativ, în care prerogativele parlamentare intră în forță. Astfel, procedura legislativă parlamentară cuprinde totalitatea regulilor pentru pregătirea examinării, examinarea și votarea unui proiect de lege în Parlament.

49. În conformitate cu prevederile articolului 64 alin.(1), articolului 72 alin.(3) lit.c) din Constituție, în baza principiului autonomiei regulamentare, prin Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996, Parlamentul a instituit un mecanism de exercitare a dreptului de inițiativă legislativă.

50. Prin prevederile Regulamentului Parlamentului, procesul legislativ este determinat de anumite reguli procedurale de formă și de fond, stabilite de legiuitor, care deschid calea pentru prezentarea, examinarea și aprobarea oricărei inițiative legislative în Parlament.

51. În același timp, Curtea reține că, deși normele articolelor 64, 66 și 72 alin.(3) lit.c) din Legea Supremă autorizează Parlamentul să reglementeze organizarea și funcționarea sa, inclusiv să determine etapele procedurale ale legiferării, acesta urmează să adopte asemenea reglementări în limita permisă de normele constituționale și în corespundere cu acestea.

52. În acest context, Curtea reține că, potrivit articolului 63 alin.(4) din Constituție:

„Proiectele de legi sau propunerile legislative **înscrise pe ordinea de zi** a Parlamentului precedent **își continuă procedura** în noul Parlament.”.

53. Din conținutul acestei norme rezultă cu claritate că Legea Supremă obligă noul corp legislativ să examineze proiectele care nu au parcurs până la capăt etapele procedurii legislative parlamentare, dar care au fost *înscrise în ordinea de zi* a Parlamentului.

54. În acest context, Curtea reține că Legea Supremă a operat o diferențiere între proiectele înregistrate în Parlament și cele care au parcurs etapele procedurii legislative până la înscrierea pe ordinea de zi a Parlamentului.

55. Prin urmare, precum și având în vedere faptul că legiuitorul, la adoptarea amendamentelor în Regulamentul Parlamentului, nu a asigurat respectarea condițiilor de uniformitate și claritate etc. în aplicarea termenilor care sunt utilizați în textul Constituției referitor la etapele procedurii legislative, Curtea va examina constituționalitatea normelor contestate prin prisma (1) *categoriilor proiectelor de acte vizate* și (2) *termenului de valabilitate a inițiativelor legislative*.

1. Proiectele de acte legislative vizate, care nu au fost examinate în cadrul unei legislaturi

56. Prin prisma articolului 63 alin. (4) din Constituție, articolul 47 alin. (12) din Regulamentul Parlamentului, ce prevede nulitatea inițiativelor legislative care, după înregistrare în Parlament, nu au fost *examine* și *adoptate* în decursul legislaturii în care au fost înregistrate, urmează a fi examinat prin optica:

- (a) proiectelor de acte legislative care nu au fost *examine* în decursul unei legislaturi și
- (b) proiectelor de acte legislative care nu au fost *adoptate* în decursul unei legislaturi,

având la bază **criteriul general de departajare al înscrierii sau nu în ordinea de zi a plenului Parlamentului**.

a) Proiectele de acte legislative care nu au fost examinate în decursul unei legislaturi

57. Curtea reține că, potrivit prevederilor Regulamentului Parlamentului, procedura legislativă este complexă, care cuprinde atât avizarea proiectului de act legislativ de către comisiile permanente, Direcția juridică a Secretariatului Parlamentului și, după caz, Guvern și instituțiile interesate, cât și etapa examinării acestuia în ședința plenară a Parlamentului.

58. Având în vedere prerogativa Parlamentului de a fi *unica autoritate legislativă*, **examinarea** unui proiect de lege semnifică **dezbaterea acestuia în cadrul ședințelor în plen**, în cursul căreia deputații au posibilitatea de a se pronunța asupra conceptului proiectului respectiv.

59. Potrivit prevederilor Regulamentului Parlamentului, din moment ce proiectul a fost inclus în ordinea de zi, acesta urmează a fi examinat de către forul legislativ cu adoptarea următoarelor decizii: a) adoptarea legii (în cazul dezbaterii unei legi ordinare); b) remiterea proiectului de lege, la propunerea președintelui ședinței, spre definitivare comisiei permanente sesizate în fond sau unei alte comisii competente; c) aprobarea proiectului

de lege în prima lectură și pregătirea lui pentru a fi dezbătut în a doua lectură; d) respingerea proiectului de lege.

60. De asemenea, Curtea reține că în cazul legilor constituționale și al celor organice procedura de adoptare finală presupune parcurgerea mai multor etape în timp, precum aprobarea în prima, a doua și, după caz, a treia lectură. Astfel, examinarea acestora în cadrul unei ședințe a Parlamentului se poate încheia doar cu aprobarea proiectului în prima sau a doua lectură, fără ca aceasta să fie lectura finală (pentru proiectele care se adoptă după a treia lectură). Astfel, aceste proiecte au fost înscrise în ordinea de zi a Parlamentului, dar nu au obținut o hotărâre finală.

61. Pentru aceste considerente și ținând cont de etapele procedurii legislative, Curtea reține că prevederea articolului 47 alin. (12) din Regulamentul Parlamentului, *prin care se declară nule proiectele de acte legislative care nu au fost examinate în decursul unei legislaturi, este conformă prevederilor Constituției.*

b) Proiectele de legi care nu au fost **adoptate** în decursul unei *legislaturi*

62. Pe de altă parte, Curtea reține că, potrivit articolului 63 alin. (4) din Constituție, proiectele de legi sau propunerile legislative **înscrise pe ordinea de zi** a Parlamentului precedent **își continuă procedura în noul Parlament.**

63. Această normă constituțională expres obligă noul corp legislativ să supună dezbaterilor proiectele de acte legislative **care au fost înscrise în ordinea de zi.**

64. Curtea a reținut că prevederea constituțională cuprinsă la art.63 alin.(4) vizează situația în care proiectele actelor legislative incluse pe ordinea de zi a plenului Parlamentului au fost aprobate în prima și, după caz a doua lectură, dar nu au fost adoptate în lectură finală. Acesta este cazul legilor constituționale și al celor organice, pentru adoptarea cărora legea prevede două, după caz, și trei lecturi.

65. De asemenea, ținând cont de faptul că dreptul de inițiativă legislativă parlamentară este una dintre modalitățile de valorificare a rolului reprezentanților națiunii, norma statuată în Legea Supremă asigură tranziția între legislaturi și preluarea proiectelor aflate la o etapă mai avansată de examinare în cadrul procesului legislativ.

66. Prin obligarea noului Parlament de a examina proiectele anterioare ajunse la etapa dezbaterilor în plenul Parlamentului precedent, legea constituțională a realizat o conciliere între eficacitatea procesului legislativ și valorificarea efortului depus de comisiile parlamentare și plenul Parlamentului în fazele anterioare.

67. Astfel, în măsura în care Parlamentul anterior a parcurs toate fazele necesare de examinare prealabilă pentru ca un proiect de lege sau o

propunere legislativă să fie înscrisă pe ordinea de zi, acestea au fost înscrise în ordinea de zi, dar pentru varii motive nu au fost examinate în ședința plenară a Parlamentului, această obligație revine noului Parlament.

68. În acest context, Curtea reține că nulitatea proiectelor ce nu au fost **adoptate**, care cuprinde și **proiectele înscrise în ordinea de zi**, aprobate în prima lectură sau, după caz, în lectura a doua, dar care nu au fost adoptate în lectură finală, **excedează prevederii articolului 63 alin.(4) din Constituție**. Or, pentru aceste cazuri, legiuitorul constituant a stabilit expres că **aceste proiecte își continuă procedura legislativă**.

69. În lumina celor expuse, nulitatea proiectelor care **nu au fost adoptate**, deși au fost **înscrise în ordinea de zi** a plenului Parlamentului, este **contrară** dispoziției articolului 63 alin.(4) din Constituție, norma contestată urmând a fi **aplicată doar în privința proiectelor de legi care nu au fost examinate, nefiind incluse în ordinea de zi a plenului Parlamentului**.

70. În context, Curtea observă că în norma articolului 47 alin.(12) din Regulamentul Parlamentului legiuitorul a utilizat termeni improprii, motiv pentru care va prezenta Parlamentului o **adresă** în vederea excluderii lacunelor în lege.

2. Termenele de valabilitate a proiectelor de acte legislative înregistrate în decursul unei legislaturi

71. În partea ce ține de stabilirea unor termene de valabilitate a proiectelor de acte legislative, Curtea este gata să accepte argumentul autorităților că asemenea norme sunt orientate să degreveze procesul legislativ de proiectele neexamine timp îndelungat, multe din ele pierzându-și actualitatea.

72. În acest sens, Curtea reține că prevederile constituționale nu interzic instituirea unor termene de valabilitate a proiectelor de acte legislative.

73. Mai mult, chiar și în cazul inițiativelor de revizuire a Constituției, articolul 143 alin.(2) din Legea Fundamentală statuează că: „Dacă, de la prezentarea inițiativei cu privire la modificarea Constituției, *Parlamentul nu a adoptat timp de un an* legea constituțională corespunzătoare, *propunerea se consideră nulă*”. Astfel, Curtea reține că *a fortiori* se justifică posibilitatea instituirii de către forul legislativ a nulității proiectelor de legi organice sau ordinare și a proiectelor de hotărâri **neexamine** pe parcursul **unei legislaturi**.

74. În același context, Curtea notează că, la constituirea noului Parlament, deputații sau formațiunile politice care au obținut votul cetățenilor pentru un nou mandat, dispun de dreptul de a înainta din nou inițiativele legislative înregistrate, dar neexamine de forul legislativ anterior.

75. În lumina celor expuse, limitarea valabilității proiectelor de acte legislative la durata unei legislaturi parlamentare nu este contrară prevederilor Constituției, sub rezerva constatărilor menționate *supra* în privința proiectelor *înscrise în ordinea de zi*.

76. De asemenea, Curtea observă că, deși formal se referă la exercitarea dreptului la inițiativă legislativă, esența sesizării constă în posibilitățile, create prin modificările operate în Regulamentul Parlamentului, de obstrucționare a inițiativelor legislative ale opoziției parlamentare.

77. În această ordine de idei, Curtea reține că, pe parcursul legislaturii sale, Parlamentul examinează și adoptă preponderent proiecte de legi în scopul implementării platformelor electorale ale formațiunilor politice care îl constituie, precum și a programului de activitate al Guvernului, care include cadrul de politici de guvernare ale statului pentru perioada în care Parlamentul i-a acordat votul de încredere. De regulă, programul de activitate conține un șir de reforme, planuri de strategii și alte acțiuni prioritare, care se stabilesc în funcție de situația economică și socială în care se află statul și pe care noul Guvern se angajează în fața Parlamentului să le realizeze.

78. Astfel, Curtea reține că, potrivit articolelor 42 și 43 din Regulamentul Parlamentului, la cererea Președintelui Republicii Moldova, Biroul permanent, la întocmirea ordinii de zi, dă prioritate mesajelor Președintelui Republicii Moldova adresate Parlamentului și respectiv la cererea Primului-ministru, 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.

79. Prevederile respective derivă din articolul 74 alin. (3) din Constituție potrivit căruia: “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”.

80. În același timp, Curtea reține că dreptul la inițiativă legislativă este de o relevanță practică doar dacă proiectul de lege propus este introdus în agenda Parlamentului pentru dezbateri și votare în mod public în ședințe plenare.

81. În acest context, Curtea ține să reitereze rolul opoziției pentru funcționarea democrației, subliniat în Hotărârea nr.8 din 19 iunie 2012 privind interpretarea articolelor 68 alin.(1), (2) și 69 alin. (2) din Constituție.

82. În aceeași ordine de idei, Curtea reține că, la 23 ianuarie 2008, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE) a adoptat Rezoluția

nr.1601 (2008) „Liniile directorii procedurale privind drepturile și îndatoririle opoziției într-un parlament democratic”. Acest text subliniază rolul opoziției politice în calitate de „element indispensabil bunei funcționări a democrației” și solicită o anumită instituționalizare a drepturilor opoziției parlamentare, formulând în acest sens un șir de linii directorii, din care parlamentele statelor membre sunt încurajate să se inspire. În Liniile directorii, adoptate de APCE, se menționează că parlamentele naționale ale statelor membre ale Consiliului Europei recunosc opoziției sau minorității parlamentare anumite drepturi și responsabilități, între care:

„2.2.6. **Membrii opoziției au dreptul de a stabili ordinea de zi a sesiunilor plene, la intervale regulate, și de a alege subiectele care urmează să fie discutate, inclusiv proiectele de legi prezentate de către aceștia**, controlul acțiunilor guvernului și evaluarea politicilor și a cheltuielilor publice; subiectele selectate în timpul acestor ședințe **prevalază asupra agendei guvernamentale**; [...]

5. Opoziția politică în parlament trebuie să dea dovadă de maturitate politică și să își exercite opoziția sa într-o manieră responsabilă și constructivă, acționând cu respect reciproc și făcând uz de drepturile lor în scopul de a spori eficiența parlamentului în ansamblu.”

83. Aceste linii directorii au fost dezvoltate în Raportul Comisiei de la Veneția CDL-AD(2010)025 privind rolul opoziției într-un parlament democratic, în care, între altele, se menționează:

„106. Prima idee a unui Parlament este cea a unei adunări reprezentative, destinate să reflecte opinii diferite și să discute: însuși cuvântul „parlament” în limba franceză semnifică discuție. Deși luarea deciziilor de către majoritate este un principiu fundamental, această majoritate nu formează doar ea însăși Parlamentul. Ca instituție, Parlamentul este alcătuit din toți deputații, care au **dreptul și datoria de a participa la procedura parlamentară, indiferent dacă aparțin majorității sau minorității**. Prin urmare, nu este surprinzător faptul că cele mai multe dintre dispozițiile referitoare la parlamentari, grupurile parlamentare, minoritățile calificate și (mai rar) „opoziție” vizează **aspecte procedurale, care garantează drepturile de participare, și nu decizionale, ale minorităților**. [...]

108. De asemenea, **este important ca minoritatea să aibă un cuvânt de spus în stabilirea ordinii de zi**, adică în alegerea subiectelor care urmează să fie supuse dezbaterilor, privind data ședinței, durata dezbaterilor și alte aspecte. **Stabilirea ordinii de zi doar de către majoritate, care ar autoriza numai dezbaterile convenabile ei, le-ar amâna sau ar împiedica pe alții, nu ar asigura, de fapt, caracterul efectiv și legitim al democrației parlamentare**. [...]

151. Comisia de la Veneția este de părere că există o legătură între acordarea drepturilor formale opoziției și așteptarea, în schimb, a unui anumit grad de spirit constructiv și de responsabilitate. [...]

152. [...] o anumită rețineră este necesară pentru a se asigura ca acțiunile întreprinse de guvern în interesul național să nu se confrunte cu o obstrucționare motivată de considerente politice minore.”

84. În aceeași ordine de idei, Curtea reține că în Raportul privind inițiativa legislativă, menționat *supra*, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) a subliniat:

„106. **Protecția inițiativei legislative a minorității parlamentare este, la rândul său, garantată numai în cazul în care un anumit număr de ședințe din sesiunile anuale sunt special dedicate discutării lor.** Recenta reformă a Constituției franceze, care vizează, printre altele, consolidarea puterilor Parlamentului, a introdus expres în articolul 48.3 că o zi de sesiune pe lună va fi rezervată pentru ordinea de zi stabilită de fiecare cameră la inițiativa opoziției sau a grupurilor minoritare ale fiecărei Camere.

114. Interesul de a vedea executat programul majorității parlamentare prevalează asupra interesului fracțiunilor parlamentare individuale. Cu toate acestea, în scopul de a contrabalansa supremația guvernului, normele de procedură ale Parlamentului pot rezerva expres anumite părți ale agendei, precum o parte a timpului dedicat de către Parlament examinării proiectelor deputaților sau chiar ale opoziției. De exemplu, Ordinul nr.14 al Camerei Comunelor (Marea Britanie) rezervă opoziției 20 zile în cadrul fiecărei sesiuni (Ziua Opoziției) și treisprezece zile de vineri inițiativelor legislative ale deputaților, printr-un sistem de loturi pendinte (Ballot).

115. Aceste „ferestre parlamentare” constituie o oportunitate ca anumite inițiative legislative să fie discutate, deși în final adoptarea lor va depinde de opțiunea majorității parlamentare. Chiar dacă aceste reguli nu garantează aprobarea finală a inițiativelor legislative, ele cel puțin asigură o anumită vizibilitate a activității membrilor Parlamentului, care nu se încadrează în programul Guvernului.

131. Complexitatea administrării procesului rezidă, din nou, în dificultatea de a concilia avansarea proiectelor provenite din guvern, calitatea funcției legislative și protecția drepturilor deputaților și, în special, pe cele ale minorității.

132. Chiar dacă normele de procedură ale Parlamentului (...) au scopul de a încadra eficient procesul de depunere și dezbateră, practica dezvoltată de-a lungul anilor (...), înțelepciunea politică și maturitatea membrilor parlamentelor rămân, în această privință, cruciale”.

85. În acest sens, Curtea consideră necesară instituirea de către Parlament a unor mecanisme ce ar asigura examinarea proiectelor actelor legislative prezentate de opoziția parlamentară, precum organizarea unor ședințe dedicate expres discutării acestora, similar practicilor altor state în domeniu, motiv pentru care a decis să menționeze și aceste aspecte în adresa formulată Parlamentului.

86. În egală măsură, pentru aceleași considerente, norma cuprinsă la art. II din Legea nr.115 din 18 mai 2012, care dispune că nulitatea se aplică **tuturor** proiectelor de acte legislative înregistrate în Parlament, contravine integral articolului 63 alin.(4) din Constituție, deoarece cuprinde și **proiectele incluse în ordinea de zi** a Parlamentului.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se recunoaște constituțional* articolul 47 alin. (12) din Regulamentul Parlamentului, în redacția art.I din Legea nr.115 din 18 mai 2012 pentru completarea articolului 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996, cu excepția sintagmei „și adoptat”.

2. *Se declară neconstituțională* sintagma „și adoptat” cuprinsă la art.47 alin.(12) din Regulamentul Parlamentului, în redacția art.I din Legea nr.115 din 18 mai 2012 pentru completarea articolului 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996.

3. *Se declară neconstituțională* prevederea art.II al Legii nr.115 din 18 mai 2012 pentru completarea articolului 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996.

4. Prezenta hotărâre 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,
HCC nr.15 din 4 decembrie 2012
Dosarul nr.18a/2012*



**REPUBLICA MOLDOVA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

PCC-01/18a

Chișinău, 4 decembrie 2012

Parlamentul Republicii Moldova

ADRESĂ

Prin Hotărârea nr.15 din 4 decembrie 2012 Curtea Constituțională a declarat neconstituțională sintagma „*și adoptat*” cuprinsă în articolul 47 alin.(12) din Regulamentul Parlamentului, în redacția art.I din Legea nr.115 din 18 mai 2012 pentru completarea articolului 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996.

Curtea a considerat că această sintagmă este contrară articolului 63 alin. (4) din Constituție, care prevede că *proiectele de legi sau propunerile legislative înscrise pe ordinea de zi a Parlamentului precedent își continuă procedura în noul Parlament.*

Astfel, Curtea a statuat că norma constituțională menționată obligă noul corp legislativ să examineze proiectele care nu au parcurs până la capăt etapele procedurii legislative parlamentare, dar care au fost înscrise în ordinea de zi.

În acest context, Curtea a observat că în norma articolului 47 alin.(12) din Regulamentul Parlamentului legiuitorul a utilizat termeni improprii.

Prin urmare, pentru garantarea executării normei constituționale, este necesar ca în Regulamentul Parlamentului să fie stipulate prevederi clare, cu respectarea regulilor tehnicii legislative, referitoare la situațiile, în care inițiativele legislative care nu au parcurs toate etapele procedurii legislative urmează a fi declarate nule, și proiectele care vor fi preluate în noul legislativ, ținând cont de argumentele expuse în Hotărârea nr. 15 din 4 decembrie 2012.

De asemenea, urmează a fi instituite norme care vor stabili într-o formulă clară modalitatea în care își vor continua procedura în noul Parlament proiectele de acte legislative care au fost adoptate în legislatura anterioară în prima și, după caz, în a doua lectură.

Subsecvent, Curtea a observat că, deși formal se referă la exercitarea dreptului la inițiativă legislativă, esența sesizării depuse la Curtea Constituțională constă în posibilitățile, create prin modificările operate în Regulamentul Parlamentului, de obstrucționare a inițiativelor legislative ale opoziției parlamentare.

În acest context, Curtea a reiterat rolul opoziției pentru funcționarea democrației. Curtea a subliniat necesitatea instituirii de către Parlament a unor mecanisme ce ar asigura examinarea proiectelor legislative prezentate de opoziția parlamentară, precum organizarea unor ședințe speciale ale plenului Parlamentului dedicate expres discutării acestora, similar practicilor altor state în domeniu, menționate în hotărâre.

În lumina celor expuse, în temeiul articolului 79 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea consideră necesară soluționarea acestor probleme de către Parlament.

De asemenea, Curtea solicită Parlamentului să examineze, în conformitate cu prevederile articolului 28¹ din Legea cu privire la Curtea Constituțională, prezenta adresă și să-i fie comunicate rezultatele examinării acesteia în termen de 3 luni.

Președinte

Alexandru TĂNASE