



Parlamentul
Republicii Moldova

IM nr. *25*.....

10 iulie, 2020

**Deputat în Parlamentul
Republicii Moldova**

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Mun. Chișinău, str. A. Lăpușneanu 28

13:20

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA		
Intrare Nr.	<i>1146</i>	
" <i>10</i> "	<i>07</i>	<i>2020</i>

SESIZARE

privind interpretarea dispozițiilor articolului 106¹ din Constituția RM, care prevede condițiile angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului RM.

AUTORUL SESIZĂRII –

Igor Munteanu,
deputat în Parlamentul Republicii Moldova.

Datele de contact:

Chișinău, Ștefan cel Mare și Sfânt, 105

Prezenta sesizare este un document juridic și poate afecta drepturile și
obligațiile dumneavoastră

I – AUTORUL SESIZĂRII

1. Numele/Denumirea: **Igor**
2. Prenumele: **Munteanu**
3. Funcția: **Deputat în Parlamentul Republicii Moldova**

II. OBIECTUL SESIZĂRII. Sesizarea are drept obiect interpretarea dispozițiilor articolului 106¹ din Constituția Republicii Moldova, care reglementează angajarea răspunderii Guvernului Republicii Moldova. Interpretarea Curții Constituționale este necesară pentru a fi elucidate următoarele întrebări:

1. *Dacă ședința plenară a Parlamentului pentru prezentarea programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege și/sau dezbaterile politice privind menținerea sau demiterea Guvernului nu are loc din motivul neîntrunirii cvorumului, mai pot fi convocate alte ședințe plenare pe aceeași chestiune?*
2. *Dacă da, atunci care este termenul rezonabil în care asemenea ședințe mai pot fi convocate?*
3. *Poate fi considerată absența majorității deputaților aleși în ședința plenară a Parlamentului ca un refuz de a dezbate programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege asumat de Guvern? Poate fi considerat un astfel de refuz drept o exprimare indirectă neîncrederii Guvernului?*
4. *Care sunt consecințele refuzului Parlamentului de a dezbate programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege asumat de Guvern asupra celui din urmă?*

III. CADRUL LEGAL CONSTITUȚIONAL EXISTENT.

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.*

IV. EXPUNEREA ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL SESZĂRII

Independent de dezideratul unei bune colaborări între diversele autorități publice, îndeosebi între legislativ și executiv, realitatea are uneori și fațete mai mult sau mai puțin conflictuale. Într-una dintre cele mai provocatoare cărți publicate în primul deceniu al secolului XXI – *Post-democracy*, publicată în 2004 la Cambridge, Polity Press, Colin Crouch avertiza asupra faptului că în sistemele politice occidentale, de regulă considerate a fi democrații consolidate, se manifestă tendințe de evoluție spre ceea ce el denușește “post-democrație”. Tendința observată ține de faptul a politica devine adeseori un teren de acțiune rezervat unor elite restrânse și că majoritatea cetățenilor sunt treptat îndepărtați de la participarea plenară și democratică a participării individuale sau a exprimării unor opțiuni politice, fapt care poate pune sub semnul întrebării și relevanța parlamentului ca principală instituție a democrației reprezentative. Or, majoritatea derapajelor de tip post-democratic ale procesului decizional se realizează prin și la nivelul puterii executive, care administrează procese, resurse și instituții decisive ale statului.

În raport cu diversele excese ale executivului, parlamentul este de multe ori incomplet dotat cu mijloace de reacție. Este extrem de important astfel ca Parlamentul să reacționeze controlat, gradual și proporțional la excesele executivului, prevenind aceste excese prin exercitarea funcției de control și supraveghere legislativă. Pentru a asigura o asemenea capacitate de reacție timpurie și eficientă contra unor potențiale excese, un rol important revine Comisiilor parlamentare, Moțiunilor, altor forme de controlul parlamentar, consacrate prin prevederi constituționale. Parlamentul European a adoptat mai multe recomandări de întărire a funcției de control și supraveghere legislativă în adresa parlamentelor din țările Parteneriatului Estic, cu scopul asigurării efective și plene a echilibrului, cooperării și separației puterilor în stat. Comitetul pentru Afaceri Politice, Drepturile Omului și Democrația al Parlamentului European a adoptat la 2 decembrie, 2019, o Re-

zoluție specială în cadrul Euronest cu privire la controlul parlamentar ca instrument de consolidare a democrației, răspunderii și eficienței instituțiilor statului în țările Parteneriatului Estic, subliniind că, ”controlul parlamentar reprezintă un pilon al democrațiilor consolidate, alături de principiile statului de drept, jucând un rol esențial în asigurarea unei guvernări democratice, ajutând la îmbunătățirea calității politicilor guvernamentale, a programelor și practicilor, prin care le va conferi o legitimitate mai mare. Totodată, Rezoluția recunoaște că ”opoziția politică trebuie să dețină un rol special în exercitarea controlului parlamentar pentru a menține o supraveghere riguroasă și continuă asupra activităților executivului” (Raportul adoptat de Euronest la 09.12.2019. Autori - Nacho Sanchez Amor, Parlamentul European și Igor Munteanu, Parlamentul Republicii Moldova)¹. Se consideră astfel că există riscul ca guvernele să-și extindă atribuțiile în anumite cazuri până la punctul de a substitui competența Parlamentelor în procesul de legiferare, ceea ce ar putea crea fără îndoială o concurență nefirească monopolului natural al puterii legislative de a face legi. Din acest motiv și prin intermediul acestei sesizări se solicită Curții Constituționale să dea răspuns, prin interpretarea Constituției, la următoarele întrebări esențiale acestei materii:

- 1. Dacă ședința plenară a Parlamentului pentru prezentarea programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege și/sau dezbaterile politice privind menținerea sau demiterea Guvernului nu are loc din motivul neîntrunirii cvo-rumului, mai pot fi convocate alte ședințe plenare pe aceeași chestiune?*
- 2. Dacă da, care este termenul rezonabil în care asemenea ședințe mai pot fi convocate?*
- 3. Poate fi considerată absența majorității deputaților aleși în ședința plenară a Parlamentului ca un refuz de a dezbate programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege asumat de Guvern? Poate fi considerat un astfel de refuz drept o exprimare indirectă neîncrederii Guvernului?*
- 4. Care sînt consecințele refuzului Parlamentului de a dezbate programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege asumat de Guvern asupra celui din urmă?*

Asumarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului reprezintă un instrument juridic și, totodată, o instituție constituțională cu trăsături distincte care necesită o atenție și un control deosebit, atât parlamentar cât și constituțional. Angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului reprezintă un act cu deosebite consecințe politice. Aceasta rezultă chiar din esența și originea acestei instituții constituționale. Este un fapt notoriu că, instituția angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului a apărut în Franța în condiții-

¹ http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/bco23780-624a-4f8e-b523-cd54bc3855co/NEST_8th_resolution_POL_EN.pdf

le unei crize parlamentare și instabilității guvernamentale. Instituția angajării de răspundere a devenit o practică susținută de norme constituționale, oferit guvernelor cu scopul depășirii unor situații de incertitudine politică pentru a rezolva anumite tipuri de probleme de interes vital cu celeritate.

Fiind relativ recent introdusă în Republica Moldova (atât articolul 106¹, cât și articolul 106² au fost incluse în Legea Supremă ca urmare a revizuirii Constituției operate prin Legea nr.1115-XIV din 5 iulie 2000), instituția angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului a ridicat mereu o serie de probleme de aplicare practică, fapt care a suscitat sesizări frecvente la Curtea Constituțională. În jurisprudența sa Curtea Constituțională a sintetizat o serie de condiții în care se poate realiza angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului. Astfel în Hotărârea Curții Constituționale nr. 28 din 22.12.2011 privind controlul constituționalității Legii nr.184 din 27 august 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Sesizarea nr.28a/2011) Curtea a subliniat că *“procedura 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, avînd drept consecință menținerea sau demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate de Parlament (par.55).*

În acest sens, Curtea constată că o dezbaterie politică privind demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate poate avea loc în condițiile articolului 106 din Constituție numai în ședința plenară a Parlamentului” (par. 56). Tot în această hotărîre Curtea a subliniat și faptul că *„în statele în care guvernele au uzat mai frecvent de instituția angajării răspunderii în fața Parlamentului legislatorul a limitat sau încearcă să limiteze abuzul puterii executive de această procedură excepțională. Curtea constată că în aceste state prezența în Parlament a exponentului puterii executive este obligatorie, iar mecanismul controlului parlamentar prin intermediul moțiunii de cenzură nu a fost suficient pentru a asigura un echilibru între aceste puteri” (par.61).*

În privința exprimării neîncrederii Guvernului Curtea Constituțională a subliniat că termenul prevăzut de articolul 106¹ din Constituție curge din momentul prezentării în plenul Parlamentului a proiectului de lege asupra căruia Guvernul își angajează răspunderea. La fel, relativ recent, prin hotărârea nr. 10 din 13 aprilie 2020, Curtea Constituțională a reiterat principiile generale care se referă la angajarea răspunderii Guvernului prin prisma respectării articolului 6 coroborat cu articolul 106¹ din Constituție. Totodată, în această hotărâre Curtea a generalizat etapele obligatorii ale acestei instituții și anume:

„34. La prima etapă, Guvernul trebuie să adopte o hotărâre prin care își angajează răspunderea asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect

de lege. Această etapă rezultă din textul „Guvernul își poate angaja răspunderea” de la articolul 106¹ alin.(1) din Constituție. În acest context, Curtea a reținut că Guvernul trebuie să publice în Monitorul Oficial atât hotărârea de angajare a răspunderii, cât și textul integral al proiectelor de legi ce constituie obiectul acestei proceduri (a se vedea HCC nr.28 din 22 decembrie 2011, §66; DCC nr.77 din 12 octombrie 2016, §29).

35. La a doua etapă, reprezentantul Guvernului trebuie să prezinte programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege în fața Parlamentului. Această etapă rezultă din textul „în fața Parlamentului” de la articolul 106¹ alin.(1) din Constituție. Textul „în fața Parlamentului” presupune prezentarea în ședința plenară a Parlamentului a documentului asupra căruia Guvernul și-a angajat răspunderea. Depunerea la Secretariatul Parlamentului a hotărârii Guvernului privind angajarea răspunderii cu materialele anexate, fără prezentarea acestui act politic de angajare a răspunderii în ședința plenară, nu corespunde cerințelor constituționale privind angajarea răspunderii „în fața” Parlamentului (a se vedea HCC nr.25 din 29 octombrie 2019, §62; HCC nr.28 din 22 decembrie 2011, §56). Prezentarea inițiativei Guvernului în fața Parlamentului este o etapă centrală și indispensabilă procedurii de angajare a răspunderii, platforma parlamentară fiind modalitatea de a informa aleșii poporului despre necesitatea imperioasă a angajării răspunderii și despre urgența acesteia. De asemenea, prezentarea hotărârii de angajare a răspunderii în fața Parlamentului este un fapt de realizarea căruia depinde începerea curgerii termenului de trei zile pentru depunerea moțiunii de cenzură împotriva Guvernului, iar în lipsa acesteia, a termenului pentru dobândirea caracterului „adoptat” în cazul proiectelor de lege sau „obligatoriu” în cazul programului sau declarației de politică generală.

36. A treia etapă este rezervată posibilității depunerii moțiunii de cenzură. Curtea reține că moțiunea de cenzură reprezintă instrumentul principal de exercitare a controlului parlamentar în contextul angajării răspunderii Guvernului. Constituția îi permite Guvernului să-și angajeze răspunderea în fața Parlamentului cu condiția ca după prezentarea hotărârii de angajare a răspunderii în plenul Parlamentului deputații să aibă posibilitatea de a depune moțiune de cenzură. Din articolul 106¹ alin.(2) din Constituție rezultă că moțiunea de cenzură poate fi depusă în termen de trei zile după prezentarea în fața Parlamentului a programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege de către reprezentantul Guvernului. Termenul de trei zile pentru depunerea moțiunii curge din momentul prezentării în plenul Parlamentului a proiectului de lege asupra căruia Guvernul își angajează răspunderea (HCC nr.25 din 29 octombrie 2019, §62; HCC nr.28 din 22 decembrie 2011, §57). Prin urmare, dacă Guvernul nu și-a prezentat, de facto, hotărârea prin care își angajează răspunderea în fața Parlamentului, moțiunea de cenzură nu poate fi depusă. Așadar, această etapă este condiționată și depinde în totalitate de realizarea etapei precedente.

37. Pentru a patra etapă, Constituția prevede două scenarii. Primul se referă la situația în care parlamentarii au depus o moțiune de cenzură și aceasta a fost votată de majoritatea deputaților aleși. În acest caz, articolul 106¹ alin.(2) din Constituție prevede că

Guvernul este demis. Al doilea se referă la situația în care nu a fost depusă nicio moțiune de cenzură sau în care aceasta a eșuat din diferite motive (a se vedea DCC nr.77 din 12 octombrie 2016, §31, cu privire la eșuarea exprimării neîncrederii Guvernului în contextul angajării răspunderii). În acest caz, articolul 106¹ alin.(3) din Constituție prevede că proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern”.

Reieșind din jurisprudența actuală a Curții constituționale, rezultă că moțiunea de cenzură reprezintă instrumentul principal de exercitare a controlului parlamentar în contextul angajării răspunderii Guvernului. Totodată, o formă de exprimare a opoziției a Parlamentului față de măsurile adoptate de Guvern prin intermediul angajării răspunderii poate fi și lipsa deliberată a majorității deputaților de la ședința plenară la care urmează să fie prezentat programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege. Lipsa de încredere a majorității deputaților ca o realitate politică poate să fie astfel exprimată, chiar dacă nu este adoptată o moțiune de cenzură. Mandatul de încredere acordat Guvernului are nu numai semnificația investirii, pe baza sa, a executivului, dar și a necesității ca, pe toată durata misiunii sale, acesta să se bucure de sprijinul unei majorități parlamentare, prin votul căreia s-a format. Atunci când acest sprijin, și deci încrederea pe care o presupune, nu mai există, este necesară formarea unui nou executiv, astfel încât echilibrul dintre puterea legislativă și cea executivă să fie restabilit.

Curtea Constituțională a subliniat în jurisprudența sa anterioară că, este investită prin articolul 135 alin.(1) lit. b) din Constituție, cu prerogative de interpretare a Constituției, fapt care presupune stabilirea sensului autentic și deplin al normelor constituționale, care poate fi realizată prin interpretarea textuală sau funcțională, în măsura în care poate fi dedusă din textul Constituției, ținând cont de caracterul generic al normei, situațiile concrete pe care legiuitorul nu avea cum să le prevadă la momentul elaborării normei, reglementările ulterioare (conexe sau chiar contradictorii), situațiile complexe în care norma trebuie aplicată etc.

Analiza interpretărilor date de Curte instituției angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului nu oferă răspuns situației în care ședința plenară a Parlamentului nu poate fi convocată datorită absenței majorității deputaților ca semn deschis al opoziției față de Guvern. Are oare un astfel de Guvern mandat de încredere din partea Parlamentului sau nu? Poate fi convocată la nesfârșit ședința plenară a Parlamentului pentru a da o șansă Guvernului să-și prezinte poziția sa? În opinia autorului sesizării, dacă ședința plenară a Parlamentului pentru prezentarea programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege și/sau dezbaterile politice privind menținerea sau demiterea Guvernului nu are loc din motivul neîntrunirii cvorumului nu mai pot fi convocate alte ședințe plene pe aceeași chestiune. Aceasta deoarece, lipsa majorității deputaților în ședință semnifică opoziția Parlamentului față de angajarea răspunderii Guvernului. Considerăm că dato-

rită caracterului special al asumării de răspundere guvernamentală, circumscris art.106¹, exercițiul prezentării ei de către Prim Ministru, solicită Parlamentului convocarea unei sesiuni speciale, diferit de sesiunile ordinare în care se adoptă de regulă hotărâri și legi prevăzute de Regulamentul Parlamentului RM.

În ipoteza în care refuzul Parlamentului de a se întruni în ședință pentru dezbateră politică a proiectului asumat de Guvern este o formă de manifestare a neîncrederii față de Guvern, poate fi considerat un astfel de refuz drept o exprimare a neîncrederii față de Guvern? În viziunea autorului, în acest caz, Guvernul nu se mai bucură de încrederea Parlamentului, or ultimul, numai prin simplul fapt al ignorării Guvernului deja exercită o presiune enormă asupra executivului. În condițiile în care nici Constituția și nici jurisprudența Curții nu oferă răspuns unei astfel de situații, este firească întrebarea – care sînt consecințele juridice ale unei astfel de neîncrederi indirecte asupra executivului? Are el dreptul să se considere ca avînd mandat de încredere din partea Parlamentului sau nu? Cert este că într-o astfel de situație, mijlocul clasic de reacție parlamentară cum este moțiunea de cenzură nu funcționează, ceea ce solicită explicarea mecanismului necesar să existe pentru soluționarea unui astfel de conflict între Parlament și executiv.

V. SOLICITĂRILE AUTORULUI.

Avînd în vedere cele expuse mai sus, pornind de la prevederile articolului 135 alineatul (1) litera b) din Constituția Republicii Moldova, autorul sesizării solicită Curții Constituționale ca prin interpretarea articolului 106 prin coroborare cu art. 106¹ din Constituția Republicii Moldova să explice:

- 1. Dacă ședința plenară a Parlamentului pentru prezentarea programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege și/sau dezbateră politică privind menținerea sau demiterea Guvernului nu are loc din motivul neîntrunirii cvorumului, mai pot fi convocate alte ședințe plenare pe aceeași chestiune?*
- 2. Dacă da, care este termenul rezonabil în care asemenea ședințe mai pot fi convocate?*
- 3. Poate fi considerată absența majorității deputaților aleși în ședința plenară a Parlamentului ca un refuz de a dezbate programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege asumat de Guvern? Poate fi considerat un astfel de refuz drept o exprimare indirectă neîncrederii Guvernului?*
- 4. Care sînt consecințele refuzului Parlamentului de a dezbate programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege asumat de Guvern asupra celui din urmă?*

V – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

- a. Admiterea prezentei sesizări spre examinare și examinarea sesizării în regim de urgență.
- b. Declararea sesizării admisibilă.
- c. **Exercitarea controlului constituționalității:**

Interpretarea dispozițiilor articolului 106¹ din Constituția RM, care prevede condițiile angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului RM.

VI – DECLARAȚIA ȘI SEMNĂTURA

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

Semnătura:



Igor MUNTEANU

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

Președintele Comisiei de Control al Finanțelor Publice

Datele de contact:

Chișinău, Ștefan cel Mare și Sfânt, 105

Biroul 716, Comisia de Control al Finanțelor Publice

Adresa electronică: ig.munteanu@gmail.com

Tel. 78742500