



Parlamentul
Republicii Moldova

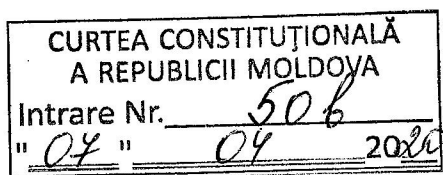
SL nr. 25/01 -179

7 aprilie, 2020

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

Curtea Constituțională a Republicii Moldova,

mun. Chișinău, str. Al. Lăpușneanu, 28,



SESIZARE

privind interpretarea articolului 106¹ al Constituției Republicii Moldova

(dacă angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege are loc întotdeauna prin prezența reprezentantului Guvernului în ședința plenară a Parlamentului (ședință deliberativă), indiferent dacă Parlamentul se află în sesiune ordinară sau nu?)

I. AUTORII SESIZĂRII

Sergiu Litvinenco – deputat în Parlamentul Republicii Moldova, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 105

Roșca Veronica - deputat în Parlamentul Republicii Moldova, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 105

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are ca obiect interpretarea dispozițiilor art. 106¹ al Constituției Republicii Moldova, cu elucidarea următorului aspect: **în sensul articolului 106¹ din Constituție, angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege are loc întotdeauna prin prezența reprezentantului Guvernului în ședința plenară a Parlamentului (ședință deliberativă), indiferent dacă Parlamentul se află în sesiune ordinară sau nu?**

III. CADRUL NORMATIV PERTINENT

1. Prevederile relevante ale Constituției Republicii Moldova sunt următoarele:

Articolul 6

Separarea și colaborarea puterilor

„În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt 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, hotărâri 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.”

2. Prevederile relevante ale Regulamentului Parlamentului adoptat prin Legea nr.797/1996 sunt următoarele:

Articolul 119.

Mecanismul angajării răspunderii Guvernului

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

(2) Angajarea răspunderii politice în fața Parlamentului se declară prin hotărâre a Guvernului, care se prezintă în aceeași zi Parlamentului, cu anexarea textului programului, al declarației de politică generală sau al proiectului de lege.

Președintele Parlamentului dispune de îndată distribuirea hotărîrii și a materialelor adiționale deputaților.

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

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

Articolul 120.

Intrarea în vigoare a legilor adoptate ca urmare a angajării răspunderii Guvernului

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

3. Prevederile relevante ale Legii privind actele normative nr.100/2018 sunt următoarele:

Articolul 8.

Legea

„(1) Legea este un act normativ adoptat de Parlament în temeiul normelor constituționale, conform procedurii stabilite de Constituția Republicii Moldova, de Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797/1996, precum și de prezenta lege.

(2) Legile sunt de trei categorii – constituționale, organice și ordinare. În clauza de adoptare a legii se menționează categoria acesteia.”

4. Prevederile relevante ale Legii cu privire la Guvern nr.136/2017 sunt următoarele:

Articolul 43.

Angajarea răspunderii Guvernului

„(1) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege, adoptînd în acest sens o hotărîre.

(2) În cazul în care este necesară întreprinderea unor măsuri urgente, Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui proiect de lege sau, concomitent, asupra mai multor proiecte de lege, dacă acestea reglementează relații din același domeniu de activitate și stabilesc norme juridice de aplicare imediată, pentru a asigura protejarea sau realizarea interesului public, care ar putea fi afectat prin neadoptarea proiectului sau proiectelor respective de lege.”

IV. EXPUNEREA ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL SESIZĂRII

1. Prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 55/2020 și în temeiul art.66 lit. m) din Constituția Republicii Moldova, art. 12 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, având în vedere declararea de către Organizația Mondială a Sănătății a pandemiei de coronavirus (COVID-19) la 11 martie 2020 și instituirea de către Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică, la 13 martie 2020, a codului roșu la nivel național în legătură cu situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19, a fost declarată stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova, pentru perioada 17 martie – 15 mai 2020.

În contextul situației epidemiologice create, Guvernul, în conformitate cu prevederile art.106¹ din Constituție, și-a angajat răspunderea în fața Parlamentului pe marginea proiectului de lege privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte normative (numărul proiectului – 143 din 01.04.2020).

La început, prin Hotărârea Guvernului nr.213 din 1 aprilie 2020, a fost aprobat proiectul de lege „Pentru angajarea răspunderii asupra proiectului de lege privind

instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte normative”.

Proiectul de lege în cauză a fost depus la Secretariatul Parlamentului în data de 1 aprilie 2020; la aceeași dată, prin rezoluția Președintelui Parlamentului, a fost repartizat deputaților.

La 2 aprilie 2020, ora 9.00 a avut loc ședința Biroului permanent al Parlamentului, conform procedurii stabilite de Regulamentul Parlamentului. Astfel, conform art.13 alin.(1) al Regulamentului Parlamentului, Biroul permanent al Parlamentului a propus Parlamentului data convocării ședinței plenare pentru 2 aprilie 2020, ora 14.00, întocmind totodată, de comun acord cu președinții fracțiunilor parlamentare și ai comisiilor permanente, proiectul ordinii de zi a ședinței Parlamentului din data enunțată.

Despre data convocării ședinței plenare și despre proiectul ordinii de zi a ședinței plenare stabilite pentru 2 aprilie 2020, fiecare deputat a fost informat atât prin poșta sa electronică oficială, cât și prin intermediul Secretariatului Parlamentului, care a depus proiectul ordinii de zi în lădițele fiecărui deputat.

În data de 2 aprilie 2020 a fost convocată ședința Parlamentului.

Conform art.38 al Regulamentului Parlamentului:

„(1) Parlamentul își desfășoară activitatea sub formă de ședințe în plen și de ședințe ale comisiilor permanente.

(2) Ședințele Parlamentului sînt deliberative cu participarea majorității deputaților aleși.”

În debutul ședinței, Președintele Parlamentului a anunțat că, întrucât în sală erau prezenți doar 32 de deputați ceea ce nu constituie majoritatea deputaților aleși, ședința nu este deliberativă.

În pofida faptului că, în sala plenului a fost anunțată prezența Prim-ministrului, deoarece ședința Parlamentului preconizată nu a avut loc, acesta nu a mai prezentat proiectul nr.143 din 01.04.2020 „în fața Parlamentului”.

Cu toate acestea, Președintele Parlamentului a semnat la 2 aprilie a.c. Legea nr.56/2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte normative.

Prin Decretul nr.1537-VIII din 6 aprilie 2020, Legea nr.56/2020 a fost promulgată.

La 7 aprilie 2020, Legea nr.56/2020 a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

2. Până în prezent, legat de procedura de angajare a răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, Curtea Constituțională a emis cinci acte: două hotărâri prin care sesizările au fost admise și, respectiv, s-a constatat neconstituționalitatea legilor adoptate [Hotărârea nr.28 din 21 decembrie 2011 și Hotărârea nr.25/2019], o hotărâre prin care sesizarea a fost respinsă și, respectiv, s-a constatat constituționalitatea legilor adoptate [Hotărârea nr.11/2015], o hotărâre de interpretare a art. 106¹ alin.(1) din Constituție [Hotărârea nr.5/2016] și o Decizie de inadmisibilitate a sesizării [Decizia nr.77/2016].

Precum a statuat Curtea Constituțională în jurisprudența sa constantă, „[...] angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului constituie o procedură specială conform căreia proiectul de lege nu mai urmează procedura legislativă ordinară prevăzută de Regulamentul Parlamentului, acesta fiind supus unei dezbateri strict politice, având drept consecință menținerea sau demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate de Parlament” [pct.55 din Hotărârea nr.28 din 21 decembrie 2011].

În aceeași hotărâre [nr.28 din 21 decembrie 2011], Curtea Constituțională a declarat neconstituțională Legea nr. 184/2011 privind modificarea și completarea unor acte legislative, ca fiind adoptată cu încălcarea procedurii de adoptare.

În textul hotărârii citate, la par.56 Curtea a statuat că „[...] 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 normelor constituționale privind angajarea răspunderii „în fața” Parlamentului.”

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

În par.28 din Decizia Curții Constituționale nr.77/2016, s-au specificat următoarele:

„28. Astfel, cu referire la dezbaterile politice 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).”

De asemenea, în par.64 și 65 din Hotărârea nr.25/2019, Curtea Constituțională a indicat următoarele:

„64. Așadar, Curtea menționează că, potrivit constatărilor sale, procedura angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege are drept consecință menținerea atribuțiilor sau demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate de Parlament și poate avea loc în condițiile articolului 106¹ din Constituție numai în fața Parlamentului.

65. În acest sens, Curtea remarcă că Legea nr. 17 pentru modificarea articolului 1 din Legea nr. 26/2010 privind Zona Economică Liberă „Bălți” a fost adoptată prin angajarea răspunderii Guvernului, potrivit informației de pe pagina oficială a Parlamentului, **fără prezența de facto a reprezentantului Guvernului în ședința plenară a Parlamentului**, determinând astfel imposibilitatea depunerii moțiunii de cenzură și, implicit, a dezbaterii politice privind menținerea sau retragerea încrederii acordate Guvernului la investitură.”

3. Având în vedere atât considerentele, cât și dispozitivul celor cinci acte ale Curții Constituționale, putem concluziona că aplicarea articolului 106¹ din Constituție se face doar dacă **Prim-ministrul prezintă proiectul pentru care își angajează răspunderea în plenul Parlamentului**. Și asta deoarece doar în condițiile unei ședințe plenare se întrunește condiția „în fața Parlamentului” precum este stipulat în art. 106¹ alin.(1) din Constituție.

Per a contrario, în situația în care Parlamentul nu s-a întrunit în ședință plenară, rezultă că proiectul de lege nu a fost prezentat în fața Parlamentului, astfel încât nu se poate susține nici că ar fi avut loc o angajare a răspunderii în sensul art.106¹ din Constituție.

Este de menționat că sintagma „plenul Parlamentului” semnifică doar ședința Parlamentului în care este întrunit cvorumul potrivit art.38 alin.(2) din Regulamentul Parlamentului. Or, „(c)uvântul ”cvorum” ca noțiune juridică înseamnă numărul minim de membri necesar, potrivit legii, pentru ca o adunare să fie valabil constituită sau să poată lua o hotărâre valabilă” [Hotărârea Curții nr.45/2000].

De rând cu aceasta, trebuie de precizat că, în ambele cazuri când Curtea Constituțională a declarat ca fiind neconstituționale legile adoptate prin angajarea răspunderii [Hotărârea nr.28 din 21 decembrie 2011 și Hotărârea nr.25/2019], proiectele de legi, pe de o parte, nu au fost prezentate de Prim-ministru în ședința plenară a Parlamentului, iar pe de altă parte, Parlamentul nu se afla în sesiune ordinară. Curtea Constituțională, atunci când a statuat că angajarea răspunderii este

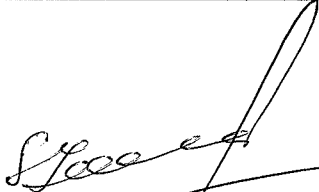
neconstituțională, a făcut legătura directă și intrinsecă între prezentarea de către **Prim-ministru a proiectelor de lege în ședința plenară și aflarea Parlamentului în sesiune ordinară**, or, după cum a menționat Curtea, faptul neaflării Parlamentului în sesiune ordinară determină ”[...] astfel imposibilitatea depunerii motiunii de cenzură și, implicit, a dezbaterii politice privind menținerea sau retragerea încrederii acordate Guvernului la investitură” [par.65 din Hotărârea nr.25/2019].

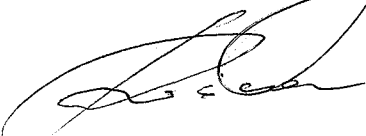
Astfel, până în prezent, în practica Curții Constituționale nu a existat o situație de genul celei care s-a realizat zilele trecute – **Prim-ministrul se prezintă fizic la Parlament (clădirea Parlamentului, sala de ședințe a Parlamentului, sala de conferințe a Parlamentului; dar nu în Plenul Parlamentului!), Parlamentul este în sesiune ordinară, însă ședința plenară propriu-zisă și, implicit, prezentarea nemijlocită a proiectului „în fața Parlamentului” așa cum prescrie art.106¹ din Constituție nu are loc de facto din lipsă de cvorum.**

Dat fiind faptul că o astfel de situație se mai poate întâmpla, întrucât Republica Moldova este, din punct de vedere teoretic, un stat de drept, iar Constituția este Legea Supremă, pornind de la necesitatea asigurării supremației Constituției și respectării ordinii de drept, este imperioasă necesitatea elucidării aspectelor învederate de către Curtea Constituțională prin interpretarea, pornind de la raționamentele expuse mai sus, a dispozițiilor art.106¹ din Constituție.

Astfel, pentru a clarifica aceste aspecte, este necesară interpretarea art.106¹ din Constituție prin oferirea unui răspuns exhaustiv și concordant, în primul rând, cu spiritul Legii Supreme, la următoarea întrebare: în sensul articolului art.106¹ din Constituție, angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege are loc întotdeauna prin prezența reprezentantului Guvernului în ședința plenară a Parlamentului (ședință deliberativă), indiferent dacă Parlamentul se află în sesiune ordinară sau nu?

Având în vedere cele relatate, ținând cont de faptul că până în prezent nici în hotărârea interpretativă a Curții Constituționale nr.5/2016, nici în hotărârile și deciziile Curții Constituționale prin care s-a contestat constituționalitatea sau neconstituționalitatea actelor legislative adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului nu s-a elucidat aspectul respectiv, solicităm interpretarea dispozițiilor art.106¹ din Constituție astfel încât instanța de contencios constituțional să răspundă la următoarea întrebare: în sensul articolului art.106¹ din Constituție, angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege are loc întotdeauna prin prezența reprezentantului Guvernului în ședința plenară a Parlamentului (ședință deliberativă), indiferent dacă Parlamentul se află în sesiune ordinară sau nu?


Litvinenco Sergiu


Veronica Roșca

deputați în Parlamentul Republicii Moldova