

*Curtea Constituțională a Republicii Moldova
str. Alexandru Lăpușeanu nr. 28,
Chișinău MD 2004, Republica Moldova*

SESIZARE

privind excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 230 din 16.12.2020 privind abrogarea Legii nr.235 din 3 octombrie 2016 privind emisiunea obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015
(inițiativă legislativă nr.491 din 04.12.2020)

I. Autorul sesizării:

1. Andrian CANDU, Vladimir CEBOTARI
2. Deputați în Parlament
3. bd. Ștefan cel Mare 105

II. Obiectul sesizării:

Prezenta sesizare are drept obiect verificarea constituționalității Legii nr. 230 din 16 decembrie 2020, privind abrogarea Legii nr.235 din 3 octombrie 2016 privind emisiunea obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015,

în sensul corespunderii art. 1 alin.(3), 6, 23, 54, 76, 126 alin.(2), 131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova.



III. Argumentarea incidenței drepturilor garantate de Constituție, expunerea pretinselor încălcări ale acestora și argumentele aduse în acest sens

III.1. Cadul normativ pertinent:

Constitutia Republicii Moldova

Articolul 1

Statul Republica Moldova

(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 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 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.

Articolul 54

Restrîngerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.



(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

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.

Articolul 126

Economia

(2) Statul trebuie să asigure:

c) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;

Articolul 131

Bugetul public național

(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern.

Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei

Articolul 6. Conlucrarea cu organele statului

(3) Orice proiect de act normativ al autorităților publice care privește domeniile în care Banca Națională are atribuții va fi adoptat după recepționarea avizului Băncii Naționale. Avizul va fi transmis în termen de cel mult 30 de zile de la solicitare.

Articolul 19. Capitalul

(1) Capitalul Băncii Naționale include capitalul statutar, conturile de rezervă create în conformitate cu prevederile art.66 și conturile de rezervă ale veniturilor nerealizate.

(2) Capitalul statutar reprezintă suma capitalului autorizat și a fondului general de rezervă. Capitalul autorizat este subscris și deținut exclusiv de către stat, el nu este transferabil sau nu poate fi grevat cu sarcini.

(3) Capitalul statutar este dinamic și se formează din profitul anului disponibil pentru distribuire, alocat conform prevederilor art.20 alin.(5), din veniturile obținute conform articolului 64 alineatul (3) și/sau din contribuțiile Guvernului, pînă cînd



mărimea acestuia va atinge 10% din totalul obligațiunilor monetare ale Băncii Naționale, și este structurat după cum urmează:

- a) 1/3 – capitalul autorizat;
- b) 2/3 – fondul general de rezervă.

(4) Nici o reducere a nivelului obligațiunilor monetare, atât pe parcursul, cât și la finele anului financiar, nu implică diminuarea capitalului statutar creat anterior.

(5) Fondul general de rezervă se utilizează în exclusivitate pentru acoperirea pierderilor înregistrate conform rezultatului exercițiului la finele anului financiar.

(6) În cazul în care la finele anului financiar nivelul capitalului statutar scade sub 4% din totalul obligațiunilor monetare ale Băncii Naționale, Guvernul, în persoana Ministerului Finanțelor, în decurs de 60 de zile după primirea raportului auditorului extern asupra situațiilor financiare ale Băncii Naționale, transferă Băncii Naționale o contribuție de capital în valori mobiliare de stat la o rată a dobânzii de piață, în volumul necesar pentru majorarea capitalului statutar până la 4% din totalul obligațiunilor monetare ale Băncii Naționale.

(7) Emisiunea și transferul către Banca Națională al contribuției de capital în valori mobiliare de stat se vor efectua într-o singură tranșă, pe parcursul anului următor, după înregistrarea unei mărimi a capitalului statutar mai mică de 4% din totalul obligațiunilor monetare ale Băncii Naționale.

Legea nr. 797/1997 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului

Articolul 47. Condițiile exercitării dreptului de inițiativă legislativă și subiecții acestui drept

(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.

Lege nr.100/2017 cu privire la actele normative

Articolul 3. Principiile activității de legiferare

(1) La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii:

- a) constituționalitatea;
- b) respectarea drepturilor și libertăților fundamentale;
- c) legalitatea și echilibrul între reglementările concurente;
- d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice;
- e) asigurarea transparenței, publicității și accesibilității;
- f) respectarea ierarhiei actelor normative.



...

(3) Actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene.

Articolul 30. Nota informativă la proiectul actului normativ

(1) Concomitent cu elaborarea proiectului actului normativ se întocmește nota informativă la proiect, conform modelului indicat în anexa nr.1, care va cuprinde cel puțin următoarele compartimente:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- e) fundamentarea economico-financiară;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare;
- g) avizarea și consultarea publică a proiectului;
- h) constatările expertizei anticorupție;
- i) constatările expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene;
- j) constatările expertizei juridice;
- k) constatările altor expertize.

Articolul 65. Intervenirea abrogării

(1) Abrogarea este un procedeu tehnico-juridic de suprimare prin care sînt scoase din vigoare prevederile actului normativ ce nu mai corespund echilibrului dintre cerințele sociale de reglementare legală.

Articolul 73. Acțiunea în timp a actului normativ

(3) Actul normativ produce efecte doar cît este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultraactiv.

(4) Au efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancțiuni mai blînde.

Codul civil al Republicii Moldova nr.1107/2002

Articolul 7. Acțiunea în timp a legii civile

(1) Legea civilă nu are caracter retroactiv. Ea nu modifică și nici nu suprimă condițiile de constituire a unei situații juridice constituite anterior, nici condițiile de stingere a unei situații juridice stinse anterior. De asemenea, legea nouă nu modifică



și nu desființează efectele deja produse ale unei situații juridice stinse sau în curs de realizare.

III.2. Pretinsele încălcări ale Constituției:

La data de 16 decembrie 2020, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 230 privind abrogarea Legii nr.235 din 3 octombrie 2016 privind emisiunea obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015.

Autorii sesizării consideră că respective Lege contravine art.1 alin.(3), art. art. 6, 23, 54, 76, 126 alin.(2), 131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova,

sens în care supunem Onoratei Curți următoarele argumente:

Cu referire la respectarea principiilor statului de drept (art.1 alin.(3), art.23, 54, 76, 126 din Constituție)

Legea este redactată într-o manieră deficitară, lacunară, nu conferă previzibilitate cu privire la efectele acesteia asupra subiecților vizați și nu corespunde exigențelor de calitate a legii. Potrivit avizului Direcției Juridice a Parlamentului (DGJ-08 nr. 589 din 10.12.2020) pe marginea acestei legi, producerea efectelor juridice ca urmare a abrogării Legii 235/2016 este imposibilă, avînd în vedere că efectele deja produse, mai exact emiterea obligațiunilor de stat, nu pot fi anulate¹. În același timp, chiar dacă prevederile art. I vizează doar operațiunea juridică de abrogare a legii, dispozițiile notei informative și ale art.II al Legii pot fi interpretate în sensul imprimării acesteia unui caracter retroactiv.

O asemenea abordare încalcă un șir de principii ale statului de drept și, prin urmare, este contrară art.1 alin.(3) din Constituția R.Moldova.

Remarcăm, că componente de bază ale statutul de drept au fost conturate în variate acte adoptate la nivel internațional, determinând, de rînd cu alte aspecte, necesitatea asigurării

¹ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5349/language/ro-RO/Default.aspx>



securității juridice, ce din urmă cuprinzând inclusiv cerința de accesibilitate, previzibilitate, stabilitate și consistență a legii, așteptările legitime și principiul neretroactivității.²

Potrivit regulilor generale ale acțiunii în timp a actelor normative, dispozițiile acestora nu produc efecte retroactiv³, fiind de remarcat că *"Efectul legii în timp este ghidat de principiul activității legii, potrivit căruia legea se aplică tuturor faptelor în timpul în care se află în vigoare, are eficiență deplină și continuă din momentul intrării în vigoare și pînă la abrogarea ei. Legea nu se aplică faptelor săvîrșite înainte de intrarea ei în vigoare, adică nu are efect retroactiv. Ea dispune numai pentru prezent și viitor și nu are efecte juridice pentru trecut"*⁴.

Principiul neretroactivității legii răspunde preocupării de securitate juridică, fiind o garanție pentru situațiile juridice legal create și consolidate sub imperiul legii vechi. Neretroactivitatea reprezintă deci un factor de ordine și de securitate juridică, protejând drepturile subiective împotriva intervenției legiuitorului și împiedicând repunerea în discuție a drepturilor dobândite și a actelor vechi încheiate sub imperiul legii vechi⁵.

În jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova a fost remarcat că, *"ori de câte ori o lege nouă modifică starea legală anterioară cu privire la anumite raporturi, toate efectele susceptibile a se produce din raportul anterior, dacă s-au realizat înainte de intrarea în vigoare a legii noi, nu mai pot fi modificate ca urmare a adoptării noii reglementări, care trebuie să respecte suveranitatea legii anterioare. Legea nouă însă este aplicabilă tuturor situațiilor ce se vor constitui, se vor modifica sau se vor stinge după intrarea ei în vigoare, precum și tuturor efectelor produse de situațiile juridice formate după abrogarea legii vechi."*, or *"nu este echitabil, nu este just și nu este legal ca o lege să-și extindă efectele asupra unor stări de fapt și raporturi consumate sau începute înaintea intrării în vigoare."*⁶

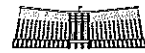
² Criteriile Comisiei de la Veneția pentru evaluarea statului de drept („Rule of law checklist”) din 18 martie 2016 (CDL-AD(2016)007), adoptată în cadrul celei de-a 106-a sesiune plenară a Comisiei.

³ Art.73 alin.(3),(4) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

⁴ HCC nr.32 din 29.10.98 privind interpretarea art.76 din Constituția Republicii Moldova "Intrarea în vigoare a legii"

⁵ A se vedea Constituția Republicii Moldova: comentariu, coord. de proiect: Klaus Solfrank; red.: Nina Pârțac, Lucia Țurcanu. Editura Arc, Chișinău 2012 (Tipografia „Europress”), pag.110.

⁶ Pct.107, 109 Decizie nr.3 din 01.11.2012 de sistare a procesului asupra sesizărilor privind excepția de neconstituționalitate a prevederilor articolului II din Legea nr.42 din 17 martie 2011 cu privire la modificarea anexei la Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător (Sesizările nr.13g/2012, 14g/2012 și 15g/2012)



Mai mult, se accentuează că *"în ipoteza, în care legiuitorul ar dori în mod justificat să înlăture sau să anuleze unele situații nedrepte, nu poate realiza acest lucru prin intermediul unei legi cu caracter retroactiv, ci trebuie să caute mijloace adecvate, care să nu vină în contradicție cu principiul constituțional al neretroactivității legii."*⁷

Mai mult, în condițiile în care prevederile referitoare la neretroactivitatea legii au o legătură directă și cu dispozițiile referitoare la intrarea în vigoare a legilor, aplicarea retroactivă ar fi în discordanță cu dispozițiile constituționale privind intrarea în vigoare, consacrate la art.76 din Constituție.

În cele din urmă, cu referire la neretroactivitatea legii, este de menționat că documentele internaționale de referință indică asupra faptului că și în afara dreptului penal, nerespectarea acestui principiu poate afecta negativ drepturile și interesele legale.⁸

Cu referire la claritatea și previzibilitatea legii(art.1 alin.(3), 23, 54 din Constituție)

Prevederile legii subminează conceptul de claritate și previzibilitate a legii, care se deprinde din art.23 din Constituția RM și a fost reiterat constant în jurisprudența Curții Constituționale, și care constituie fundamentul procesului de legiferare.

Semnalăm, că legea a intervenit subit în activitatea unei autorități publice independente, fără nicio argumentare fundamentată sau analiză complexă a impactului acesteia, atât asupra activității și bugetului Băncii Naționale, cât și asupra procedurilor de lichidare ale unor bănci și creditorilor acestora - subiecți vizați direct de legea respectivă.

Așteptările și conduita subiecților de drept, generate de adoptarea Legii 235/2016 au fost înfrânte de către Parlament, în mod nefundamentat. Astfel, încrederea legitimă a destinatarilor în efectele dispozițiilor legale adoptate și, în cele din urmă, în calitatea actului de legiferare privit în ansamblu, este afectată, întrucât este imperativ ca activitatea de

⁷ Pct.108 Decizie CC nr.3 din 01.11.2012.

⁸ A se vedea pct.62 din Criteriile Comisiei de la Veneția pentru evaluarea statului de drept („Rule of law checklist”) din 18 martie 2016 (CDL-AD(2016)007), adoptată în cadrul celei de-a 106-a sesiune plenară a Comisiei.



legiferare și rezultatul acesteia să creeze pentru orice subiect de drept previzibilitate în ceea ce privește conduita acestuia.

Opinăm, că în măsura în care entitățile care dețin competențe de legiferare intervin nejustificat și nefundamentat în procesul legislativ, doar pentru că dețin atribuții constituționale în această sferă, standardul de previzibilitate al normei ar fi puternic afectat, ceea ce ar genera o gravă insecuritate juridică, respectiv o atingere a încrederii legitime.

Atenționăm, că în vederea asigurării exigențelor constituționale de claritate și previzibilitate a legii, cadrul legal național stabilește un șir de reglementări cu privire la procesul de inițiere, fundamentare, elaborare și redactare a legii (*e.g.* Legea 100/2017 cu privire la actele normative, Legea 797/1996 cu privire la adoptarea Regulamentului Parlamentului), încălcarea cărora poate conduce și la încălcarea normelor constituționale, în funcție de celelalte circumstanțe ale cazului deferit justiției constituționale.

În această ordine de idei, consemnăm că jurisprudența curților constituționale reține importanța respectării acestor categorii de reglementări, semnalând, spre exemplu, că deși anumite norme pertinente procesului de legiferare (*spre exemplu, cele de tehnică legislativă*) nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare⁹.

În acest sens, Legea supusă controlului de constituționalitate nu a respectat, cel puțin, dispozițiile articolelor 47 din Legea 797/1996 și ale art. 30 din Legea nr. 100/2017, nefiind însoțită de o analiză, argumentare sau explicitare a necesității, impactului și efectelor acestei legi, amplificând astfel confuzia cu privire la aplicarea temporală a acesteia și conduita prescrisă subiecților vizați în mod direct de dispozițiile acesteia.

⁹ Decizia Curții Constituționale a României nr. 420/2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru completarea art. 10 din Legea nr. 7 / 2006 privind statutul funcționarului public parlamentar



Foarte important, în acest context, este și faptul că Legea privind abrogarea Legii nr.235 din 3 octombrie 2016 intervine într-un domeniu, care a beneficiat de reglementări succesive, diametral opuse celor prevăzute în legea de abrogare. Astfel, la 06.03.2020, a fost aprobată Legea nr. 42 cu privire la modificarea unor acte legislative, care a avut drept obiectiv diminuarea presiunii bugetare pe termen mediu și lung asupra bugetului de stat, ca urmare a deservirii obligațiilor de stat în anul 2016, prin revizuirea modului de alocare a profitului disponibil pentru distribuire al Băncii Naționale a Moldovei la venitul bugetului de stat.

Nota informativă care a însoțit acel proiect de lege a semnalat în mod judicios necesitatea asigurării echilibrului dintre distribuiri efectuate către Ministerul Finanțelor, pe de o parte, și capitalizarea graduală a Băncii Naționale a Moldovei, asigurarea unor resurse adiționale pentru implementarea politicii monetare, cu un impact mai redus asupra costurilor asupra societății și asigurării stabilității prețurilor, pe de altă parte¹⁰. Astfel, a fost reconfirmată preocuparea legiuitorului pentru asigurarea că orice reglementări adoptate cu referire la subiectul obligațiilor de stat emise în 2016 vor urmări imperativul asigurării capitalizării băncii centrale și neadmiterii prejudicierii în nicio manieră a funcțiilor acesteia în domeniul politicii monetare - imperative, care sunt în esență anulate prin legea privind abrogarea Legii 235/2016.

În acest context, atenționăm, că modificările legislative frecvente¹¹, care oferă soluții radicale și diametral opuse, nu respectă, *inter alia*, principiile oportunității, consecutivității, stabilității și predictibilității normei juridice¹², cele din urmă, de rând cu neretroactivitatea legii, constituind baza securității juridice.

În același context se înscrie și „principiul încrederii legitime”, care tinde să limiteze posibilitățile de modificare a normelor juridice, din momentul în care au fost luate

¹⁰ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/4923/language/ro-RO/Default.aspx>

¹¹ Considerăm potrivit să menționăm, în acest context, că și cadrul juridic privind activitatea băncii centrale (care este vizată prin dispozițiile legii abrogate) trebuie să furnizeze o bază stabilă pe termen lung pentru funcționarea acesteia. Un cadru juridic care permite modificări frecvente [...] ar putea avea un impact nefavorabil asupra independenței instituționale a respectivei bănci centrale. – a se vedea, în acest context, avizele BCE Avizele CON/2011/104 și CON/2017/34.

¹² A se vedea, în acest sens, principiile activității de legiferare, art.3 alin.(1) din Legea nr.100/2017.



angajamente de către autoritățile competente. Garant al unei anumite previzibilități în aplicarea dreptului, acest principiu protejează „încrederea pe care destinatarii regulilor și deciziilor sunt îndreptățiți să o aibă, cel puțin pentru un anumit timp, în stabilitatea situațiilor reglementate de aceste reguli sau decizii”¹³.

Deși este recunoscut că stabilitatea urmează să fie cuplată cu capacitatea de-a se adapta diferitor circumstanțe schimbătoare, este imperativ la legea să fie modificată doar ca urmare a dezbaterilor publice și fără a afecta negativ așteptările legitime¹⁴ – regulă care nu a fost respectată cu referire la legea vizată în prezenta sesizare.

Desconsiderarea acestor principii este acutizată de faptul că în nota informativă nu este argumentat în ce măsură prevederile Legii 235/2016 nu mai corespund echilibrului dintre cerințele sociale de reglementare legală - condiție absolut necesară în cazul intenției de abrogare a unui act normativ¹⁵.

Considerentele expuse demonstrează lipsa unei argumentări suficiente, or, acest fapt, lipsa argumentării, este relevant în condițiile în care legea lezează unele drepturi garantate de Constituție – precum dreptul de a-și cunoaște drepturile – ingerințele în exercitarea acestora urmând a fi justificate corespunzător, potrivit exigențelor art.54 din Constituție.

Precizăm în acest sens că legea contestată, pe lângă faptul că creează incertitudini în privința conduitei autorităților vizate prin aceasta, are potențiale repercusiuni și asupra procedurilor de lichidare silită a băncilor cărora le-au fost acordate creditele de urgență și, pe cale de consecință, intervenind cu efecte imprevizibile asupra acestor proceduri care beneficiază de o reglementare ordonată și prescriptivă, afectând un șir de subiecți vizați de acestea.

Mai mult, în contextul dat este imperios necesar să menționăm că art.54 alin.(3) din Constituție nu admite restrângerea, *inter alia*, a dreptului proclamat de art.23 din Constituție.

¹³ <http://sd-vp.info/2016/securitatea-juridica-principiu-fundamental-in-statul-de-drept/>

¹⁴ Pct.60 Criteriile Comisiei de la Veneția pentru evaluarea statului de drept („Rule of law checklist”) din 18 martie 2016 (CDL-AD(2016)007), adoptată în cadrul celei de-a 106-a sesiune plenară a Comisiei;

¹⁵ Art.65 alin.(1) din Legea nr.100/2017.



În al doilea rând, cerința de claritate este încălcată prin lipsa unei certitudini în privința efectelor legii, or nu este certă conduita care urmează a fi adoptată de subiecții legii abrogate. Potrivit practicii constante a Curții Constituționale, "*Norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite.*" (e.g, par. 10 din Hotărârea Curții Constituționale (HCC) nr.26 din 23.11.2010; par. 59, 60 din HCC nr.15 din 13.09.2011), "*cetățeanul trebuie să aibă un indiciu adecvat, în circumstanțe concrete, asupra reglementărilor legale aplicabile [...]*" (HCC 13/2015, pct.106).

Astfel, nu sunt clare consecințele abrogării legii, în condițiile în care obligațiunile de stat au fost emise și transmise Băncii Naționale în 2016, iar Ministerul Finanțelor a efectuat între timp plăți de cupoane și răscumpărări ale acestora.

Dintr-o altă perspectivă, în eventualitatea în care Guvernul nu ar putea îndeplini obligațiunile luate la acordarea garanției, ca efect ar surveni incapacitatea de plată a statului la plata garanției respective. Pe cale de consecință, aceasta ar duce la necesitatea recapitalizării BNM, devenind incidente prevederile art.19 (6) din Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și, prin urmare, este lipsită de efect juridic abrogarea Legii nr.235/2016, or statul are obligația de a emite valori mobiliare în cazul decapitalizării BNM.¹⁶

Având în vedere potențialele repercusiuni enumerate, este cu atât mai important că legea trebuia să stabilească cu claritate consecințele și efectele acesteia.

Ba mai mult, delegarea identificării unor soluții altor organe ale statului, potrivit art.II al legii - "*Guvernul, în termen de 3 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, va elabora și va propune Parlamentului măsurile necesare pentru soluționarea problemei datoriei BC "Banca de Economii"SA, BC "Banca Socială" SA și BC "Unibank" SA față de Banca Națională a Moldovei*" - pe lângă faptul că crează incertitudini în privința perioadei de până la identificarea eventualelor măsuri, nici nu este previzibil dacă acestea vor putea atenua

¹⁶ Pentru argumente similare, a se vedea Avizul Direcției Generale Juridice a Parlamentului RM la inițiativa legislativă nr.491.2020 (aviz nr.DGJ-08 nr.589 din 10 decembrie 2020)



efectele negative ale abrogării Legii nr.235/2016, or "pentru ca legea să îndeplinească cerința previzibilității, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit" (pct.116 HCC 24/2019)

Consemnăm, că evaluarea calității unei legi din perspectiva criteriului de previzibilitate este circumstanțiată în funcție de conținutul instrumentului în cauză, de domeniul pe care îl reglementează, precum și de numărul și statutul destinatarilor acestuia (pct.50, Hotărâre nr.26 din 27.09.2016).

Având în vedere importanța și caracterul sensibil al domeniului reglementat, impactul legii, este imperios necesar ca consecințele acesteia să fie reglementate cu precizie, cu luarea în considerare a statutului legal a tuturor părților implicate.

Cu referire la obligația statului de a asigura protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară (art. 126)

În conformitate cu prevederile art. 19 al Legii nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, „capitalul Băncii Naționale include capitalul statutar, conturile de rezervă (...) și conturile de rezervă ale veniturilor nerealizate.

Capitalul statutar reprezintă suma capitalului autorizat și a fondului general de rezervă, și conform raportului financiar pentru 9 luni ale anului 2020 constituie 2 818 999 000 lei.

Capitalul autorizat este subscris și deținut exclusiv de către stat, el nu este transferabil sau nu poate fi grevat cu sarcini. Valoarea capitalului autorizat, conform raportului financiar pentru 9 luni ale anului 2020 constituie 939 666 000 lei.

Capitalul statutar este dinamic și se formează din profitul anului disponibil pentru distribuire, (...) din veniturile obținute (...) și/sau din contribuțiile Guvernului, pînă cînd mărimea acestuia va atinge 10% din totalul obligațiunilor monetare ale Băncii Naționale, și este structurat după cum urmează:

- a) 1/3 – capitalul autorizat;
- b) 2/3 – fondul general de rezervă.



Nici o reducere a nivelului obligațiunilor monetare, atât pe parcursul, cât și la finele anului financiar, nu implică diminuarea capitalului statutar creat anterior.

Fondul general de rezervă se utilizează în exclusivitate pentru acoperirea pierderilor înregistrate conform rezultatului exercițiului la finele anului financiar.

Fondul general de rezervă, conform raportului financiar pentru 9 luni ale anului 2020 constituie 1 879 333 000 lei.

Odată cu anularea angajamentului asumat prin Legea nr. 235/2016, prin care Guvernul a emis obligațiuni de stat pentru a executa obligațiile de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 01 aprilie 2015, Banca Națională a Moldovei:

- va trebui să solicite restituirea imediată a creditului de către Guvernul Republicii Moldova (fonduri care nu au fost planificate în bugetul anului 2021);
- în lipsa nerestituirii imediate a creditului de către Guvernul Republicii Moldova, valoarea obligațiilor neonorate de Guvernul Republicii Moldova va reprezenta pierderi ale Băncii Naționale a Moldovei și în consecință va diminua capitalul statutar al Băncii la o valoare negativă de până la 9 309 000 mii lei.

În cazul în care la finele anului financiar nivelul capitalului statutar scade sub 4% din totalul obligațiunilor monetare ale Băncii Naționale, Guvernul, în persoana Ministerului Finanțelor, în decurs de 60 de zile după primirea raportului auditorului extern asupra situațiilor financiare ale Băncii Naționale, transferă Băncii Naționale o contribuție de capital în valori mobiliare de stat la o rată a dobânzii de piață (care la moment constituie pînă la 6,24%), în volumul necesar pentru majorarea capitalului statutar pînă la 4% din totalul obligațiunilor monetare ale Băncii Naționale.

Emisiunea și transferul către Banca Națională al contribuției de capital în valori mobiliare de stat se vor efectua într-o singură tranșă, pe parcursul anului următor, după înregistrarea unei mărimi a capitalului statutar mai mică de 4% din totalul obligațiunilor monetare ale Băncii Naționale.



Deci, Guvernul Republicii Moldova va trebui să emită noi obligațiuni de stat în valoare suficientă pentru formarea capitalului statutar doar că la o dobândă mai mare (avînd în vedere și riscurile iminente de creștere simțitoare a ratelor dobînzilor la VMS, ca urmare a abrogării Legii 235/2016), care vor genera pierderi bugetului de stat.

Deficiențele semnalate ale legii contestate duc la compromiterea gravă a intereselor naționale în domeniul economic. Consemnăm, că adoptarea legii care reglementează "transferul către BNM a hârtiilor de valoare aferente convertirii în valori mobiliare de stat a creditelor de urgență acordate acestor bănci" a constituit una din acțiunile prealabile în cadrul programului cu Fondul Monetar Internațional (FMI), după cum este specificat în Scrisoarea de intenții din octombrie 2016 și în Memorandumul cu privire la politicile economice și financiare¹⁷, în același context fiind asumat angajamentul de a "folosi toate transferurile viitoare ale profiturilor BNM Guvernului pentru a răscumpăra aceste valori mobiliare, începînd cu tranșele cu termenul de plată mai îndepărtat, reducînd datoria publică internă".

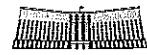
La fel, potrivit Raportului tehnic al FMI din martie 2020¹⁸, autoritățile și-au reconfirmat angajamentul de a proteja independența Băncii Naționale și viabilitatea bilanțului acesteia. Prin urmare, orice acțiuni întreprinse contrar acestor angajamente pot compromite grav relațiile cu FMI și perspectivele viitoare de finanțare a Republicii Moldova.

Anularea angajamentului asumat de stat și a efectelor acestuia, reflectate în Legea 235/2016, ar putea avea efect negativ asupra potențialului de dezvoltare a economiei naționale, fiind susceptibil să genereze o situație de instabilitate și incertitudine pentru agenții economici interni și investitorii străini, cu un impact negativ grav asupra intereselor economice naționale.

Adoptarea legii privind abrogarea Legii 235/2016 va afecta și piața valorilor mobiliare de stat (VMS), existînd o probabilitate mare de creștere a ratelor dobînzii la VMS datorită percepției titlurilor de stat ca fiind instrumente financiare cu un risc ridicat. Creșterea ratelor la VMS va

¹⁷ https://www.imf.md/press/MoldovaLOI_MEFP_TMU_2016_rom.pdf

¹⁸ https://www.imf.md/press/SR_1MDAEA2020001.PDF



pune presiune pe bugetul de stat din contul creșterii costurilor de deservire a instrumentelor de datorie emise de Ministerul Finanțelor.

Din perspectiva aceluiași argumente, ținem să precizăm că abrogarea legii nr.235/2016 neglijează prevederile stabilite la art.126 din Constituție, potrivit cărora statul trebuie să asigure, *inter alia*, protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară.

Cu referire la separarea puterii de stat (art.6, 131 alin.(4) din Constituție)

Proiectul de lege a fost adoptat cu încălcarea dispozițiilor constituționale exprese, prevăzute de art.131 alin.(4), sens în care a fost încălcat și articolul 6 din Constituție, care obligă autoritățile statului să-și exercite în mod separat atribuțiile, în limitele rigorilor stabilite de Constituție, fără a interveni în competențele altor autorități. (*a se vedea și HCC nr.23 din 10.10.2019, pct.77*).

De esența acestui principiu este că *"autoritățile statului au datoria de a-și exercita competențele în limitele impuse de Constituție și de lege, fără implicare în atribuțiile legale ale celorlalte autorități"*, și că *"toate ramurile puterii de stat trebuie să-și desfășoare activitatea în strictă concordanță cu rigorile constituționale, nici una nu este în drept să comită imixtiuni sau să-și aroge atribuțiile celorlalte puteri"* (*a se vedea, e.g., HCC nr.9 din 8 aprilie 2010, HCC nr. 7 din 16 aprilie 2015*).

Curtea Constituțională relevă, că *"potrivit articolului 6 din Constituție, în Republica Moldova puterile legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției. În acest sens, Curtea menționează că autoritățile care reprezintă aceste trei puteri sunt investite cu anumite prerogative, potrivit prevederilor Constituției, nici una dintre ele neavând posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celeilalte sau de a le transmite exercitarea acestora."*



Conținutul și sensul teoriei separării puterilor prezumă un echilibru al puterilor și o independență relativă a acestora, un sistem de frâne, de balanțe și contrabalanțe, care ar influența reciproc autoritățile, nepermițându-le depășirea limitelor stabilite de Constituție în exercitarea atribuțiilor.” (HCC nr.6 din 13.02.2014, pct.41, 42, 43).

În aceeași ordine de idei, Curtea menționează că ”legiuitorul constituant a stabilit mai multe prevederi constituționale care implică o colaborare directă între puteri, iar un exemplu elocvent al transpunerii în practică a principiului separării și colaborării puterilor în stat, exprimat prin interacțiunea competențelor puterii legislative și a celei executive, îl reprezintă și dispozițiile art. 131 alin.(4) din Constituție.” (pct.45), limitarea modului de exercitare a inițiativei legislative și condiționarea restrictivă a procedurii legislative în domeniul bugetar avînd la bază rațiunea competențelor de ordin executiv a Guvernului, care, în virtutea dispozițiilor din art. 96 din Constituție, asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

La fel, Curtea a arătat că *”în dezvoltarea normelor constituționale, respectiva condiție imperativă privind controlul a priori de către puterea executivă asupra propunerilor legislative sau amendamentelor care au impact asupra veniturilor sau cheltuielilor bugetare se desprinde și din articolul 32 alin. (1) din Legea nr. 847 din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, potrivit căruia responsabilitatea pentru executarea bugetului de stat revine Guvernului.”*(pct.51 nr.6 din 13.02.2014; HCC nr. 29 din 22 mai 2001).

Altfel spus, inclusiv activitățile legiuitorului sunt licite doar dacă nu depășesc limitele fixate de Constituție¹⁹.

Astfel Curtea a accentuat că, deși fiecare putere a statului este investită cu o marjă de discreție și un șir de atribuții, acestea nu pot fi exercitate arbitrar și fără a ține cont de statutul altor autorități implicate.

¹⁹ Funcții și raporturile cu celelalte autorități publice, Curtea Constituțională a Republicii Lituania <https://www.confconstco.org/reports/rep-xv/LITUANIA%20ro.pdf>

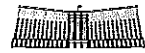


Același considerent este valabil și în privința autorității legislative, care, nu poate avea o marjă de apreciere nelimitată, concluzii similare fiind desprinse și în Hotărârile Curții Constituționale – în sarcina căreia cade realizarea principiului separării puterii de stat (art.134 alin.(3) din Constituție) - care constată, în jurisprudența pertinentă prezentei sesizări, că *"realizarea principiului separării și colaborării puterilor în stat în domeniul procesului bugetar se exprimă prin delimitarea strictă a competențelor și atribuțiilor ce le revin reprezentanților puterii executive și celei legislative și asigurarea de către legiuitorul constituant a unui echilibru constituțional just, care să tempereze marja largă de apreciere a legiuitorului în domeniul bugetar-fiscal și să asigure posibilitatea efectivă a puterii executive de a exercita competențele constituționale conexe" (pct. 54 nr.6 din 13.02.2014).*

Pentru buna funcționare a statului de drept, o importanță deosebită o are respectarea principiului separației și colaborării dintre puterile statului, care urmează să se desfășoare în spiritul normelor de loialitate constituțională²⁰. Atenționăm, în acest context, că principiul loialității constituționale este o valoare-principiu intrinsecă oricărei legi fundamentale, reprezentând o condiție *sine qua non* pentru buna funcționare a normelor constituționale. Acest principiu pune în valoare importanța conlucrării și respectului reciproc între autorități, drept premise indispensabile pentru asigurarea respectării spiritului Constituției și pentru asigurarea dezideratelor supreme ale acesteia. În cele din urmă, "Principiul loialității constituționale a fost "constituționalizat" pe cale jurisprudențială, astfel că poate constitui temei de constatare a încălcării legii fundamentale. Aceasta întrucât, cel puțin în privința raporturilor dintre autoritățile publice, loialitatea constituțională nu poate fi disociată de principiul separației puterilor în stat [...]. Principiul loialității constituționale dă consistență întregului edificiu constituțional, fiind un liant care asigură buna funcționare a autorităților publice în cadrul statului de drept."²¹

²⁰ Hotărârea Curții Constituționale din Moldova nr.7 din 18.05.2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, în redacția Legilor nr.107 și nr.110 din 3 mai 2013, și a Decretelor Președintelui Republicii Moldova nr.634-VII și nr.635-VII din 16 mai 2013 și a Hotărârii Guvernului nr.295 din 16 mai 2013

²¹ Tudorel Toader, "Principiul loialității în jurisprudența Curții Constituționale a României"



Potrivit Comisiei de la Veneția, “respectarea statului de drept nu poate fi limitată numai la punerea în aplicare a prevederilor explicite și formale ale legii și ale Constituției. Aceasta implică, de asemenea, comportament și practici constituționale, care să faciliteze conformitatea cu regulile formale de către toate organele constituționale și respectul reciproc între acestea [...] Se pare că unele părți interesate au fost de părere că orice lucru care se poate face conform literei Constituției este, de asemenea, admisibil.

Ideea de bază poate să fi fost că majoritatea poate să facă ce vrea pentru că este majoritatea.

Acest lucru este, evident, o concepție greșită asupra democrației. Democrația nu poate fi redusă la regula majorității; regula majorității este limitată prin Constituție și prin lege.”²²

În acest sens, autoritatea legiuitoare este ținută și ea, de rând cu alte autorități, de obligația unei conduite de bună credință, care, pe lângă respectarea textului formal al Constituției, se conduce în activitatea desfășurată și de imperativul respectării spiritului acesteia. Consemnăm, de exemplu, că în cazul Curții Constituționale a României, “pronunțându-se în cauze care au pus în discuție reglementarea constituțională a rolului, organizării și funcționării Parlamentului, Curtea a invocat obligația acestuia, la fel ca a oricărei autorități publice și a oricărui subiect de drept, de a avea un comportament constituțional loial.”²³

Mecanismele de conlucrare și colaborare între autoritățile publice, în procesul exercitării de către acestea a propriilor atribuții sunt stabilite atât în lege, cât și derivă din practica unei conlucrări eficiente și conforme spiritului Constituției.

Reținem, că legea contestată, Legea 230 din 16.12.20 cu privire la abrogarea Legii 235/2016 a fost adoptată cu încălcarea manifestă a principiului separării puterilor în stat și a principiului corelat al loialității constituționale, al prevederilor constituționale care reclamă acceptul

²² Aviz privind compatibilitatea cu principiile constituționale și cu statul de drept a acțiunilor întreprinse de Guvernul și Parlamentul României cu privire la alte instituții ale statului și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 93-a Sesiune Plenară (Veneția, 14-15 decembrie 2012)

²³ Tudorel Toader, idem



prealabil obligatoriu al Guvernului pe marginea unor proiecte de legi, având în vedere următoarele:

Potrivit art.131 (4) din Constituția R.Moldova *"orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern."*

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reiterat constant (a se vedea HCC nr.2 din 28.01.2014; HCC nr.6 din 13.02.2014, para. 48) că *"prevederile alineatului (4) din art. 131 al Legii Supreme consacră obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor drept o condiție imperativă, de la care nu poate deroga legislativul"*.

Mai mult, Curtea Constituțională a accentuat că *"norma art. 131 alin. (4) din Constituție nu conditionează adoptarea legilor care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare de simplul aviz al Guvernului, ci de acceptul acestuia, ceea ce echivalează cu un aviz pozitiv, prin care executivul își manifestă acordul pentru modificările bugetare."* Curtea reține că *"acceptul prealabil al Guvernului urmează a fi expres și univoc. Astfel, raportat la normele constituționale enunțate, executivul, prin avizul aprobat, nu poate lăsa la discreția Parlamentului adoptarea proiectelor de lege care au repercursiuni directe asupra bugetului public național. Guvernul urmează a se pronunța explicit în favoarea proiectului de lege, cu identificarea mijloacelor bugetare necesare, sau în defavoarea acestuia."*(a se vedea HCC nr.11 din 25.03.2014 pct.42, ; HCC nr.6 din 13.02.2014, para. 82, 83; HCC nr.28 din 19.11.2020, pct.36, 38).

Acest aspect este cu atât mai important, în condițiile în care Guvernul deja a anunțat²⁴ că nu susține un proiect de lege similar, precum a fost inițiativa legislativă nr.514 din 2016.²⁵

²⁴ A se vedea Hotărîrea Guvernului R.Moldova nr.85 din 20 februarie 2017 privind aprobarea Avizului la proiectul de lege pentru abrogarea 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

²⁵ <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3568/language/ro-RO/Default.aspx>



Astfel, constatăm că, în absența avizului pozitiv a Guvernului, proiectul de lege a fost adoptat cu încălcarea dispozițiilor constituționale²⁶, sens în care a fost încălcat și articolul 6 din Constituție, care obligă autoritățile statului să-și exercite în mod separat atribuțiile, în limitele rigorilor stabilite de Constituție, fără a interveni în competențele altor autorități (a se vedea și HCC nr.23 din 10.10.2019, pct.77).

Mai mult, luând în considerare avizul negativ al Guvernului pe o inițiativă similară anterioară, lipsa solicitării acestui aviz în procesul de promovare a Legii contestate de abrogare a Legii 235/2016 indică cu pregnanță asupra caracterului voit al încălcării normei constituționale, constituind astfel o încălcare crasă a principiului loialității constituționale.

În același context, este de remarcă că legiuitorul a neglijat și alte dispoziții imperative relevante, precum art.6 alin.(3) din Legea nr.548/21.07.95 cu privire la Banca Națională a Moldovei – *“Orice proiect de act normativ al autorităților publice care privește domeniile în care Banca Națională are atribuții va fi adoptat după recepționarea avizului Băncii Naționale. Avizul va fi transmis în termen de cel mult 30 de zile de la solicitare.”* – fapt care, corelat cu celelalte încălcări semnalate în prezenta sesizare, fortifică argumentele cu privire la încălcarea art.6 din Constituție.

Respectarea acelorași principii menționate *supra* este relevantă și în interacțiunea cu alte autorități, a căror atribuții, de o complexitate deosebită, prezintă importanță pentru întregul stat²⁷.

²⁶ A se vedea, în același sens, și pct.86 din HCC nr.6 din 13.02.2014, în care Curtea constată că Legea vizată în hotărâre și amendamentele operate la aceasta contravin articolelor 6 și 131 alin. (4) din Legea Supremă “Reieșind din parcursul deficitar și omisiv al procesului bugetar de către Parlament, cu încălcarea imperativului consacrat în ordinea constituțională”

²⁷ Cu referire la importanța domeniului care cade sub incidența legii sesizate, precizăm că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că “domeniul bancar este reglementat de un cadru legal esențialmente special, cu principii și rigori deosebite, de a căror aplicare depinde buna funcționare a sistemului bancar și a economiei în ansamblu. Băncile se disting prin particularități cu totul aparte ale activității lor, acestea operează cu banii publicului larg, influențând major conduita și situația economică a beneficiarilor de servicii financiare, prestează servicii financiare vitale pentru economie - cum ar fi acordarea creditelor, acceptarea depozitelor și procesarea plăților, îndeplinesc funcțiile de creație monetară și de mecanism de transmisie a politicii monetare. Exercițarea simultană a acestor funcții conferă băncilor calitatea de participanți unici la circuitul economic, iar activitatea acestora este asimilată prestării unui serviciu public, în beneficiul societății. Ținând cont de această influență majoră a activității băncilor asupra publicului larg, pe de o parte, și asupra funcționării neîntrerupte a mecanismelor economiei în ansamblu, pe de altă parte, legiuitorul a extras băncile din rândul participanților obișnuiți ai sistemului economic și le-a plasat pe o poziție distinctă, caracterizată printr-un statut legal special și mai riguros, aplicabil întregii lor existențe.” (para. 42-44, HCC nr.29 din 06.11.2017).



În contextul prezentei sesizări, precizăm că, anterior, Curtea Constituțională a menționat rolul determinant în menținerea stabilității financiare, pe care îl are Banca Națională a Moldovei, dat fiind responsabilitățile ce rezultă din dubla sa ipostază de autoritate monetară și prudențială, dar și a remarcat importanța acesteia, în pofida faptului că statutul Băncii Naționale nu este reglementat distinct în Constituție (*pct.46, 47 HCC nr.29 din 06.11.2017; pct.45 din HCC nr.11 din 11 mai 2016*).

Cadrul legal pertinent activității Băncii Naționale, în calitate de bancă centrală a statului, urmează modelul aplicabil unei bănci centrale independente, potrivit principiilor consacrate de Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (art.130) și Protocolul nr.4 privind statutul Sistemul European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene (BCE) (art.7).

Relevantă, în contextul prezentei sesizări, prezintă componentele acestui principiu, în special independența instituțională, și financiară, care au fost explicate de-a lungul timpului în Rapoartele de convergență și avizele BCE.

Astfel, independența generală a unei bănci centrale ar fi periclitată în situația în care aceasta nu ar fi în măsură să dispună, în mod autonom, de resurse financiare suficiente pentru îndeplinirea mandatului său²⁸, context în care statele membre nu trebuie să pună băncile centrale în situația de a nu putea dispune de resurse financiare suficiente și de capital net adecvat²⁹.

Independența financiară implică și faptul că o bancă centrală trebuie să aibă mereu capital suficient. Mai exact, trebuie evitată orice situație în care, pentru o perioadă îndelungată de timp, nivelul capitalului net al unei bănci centrale este mai mic decât cel al capitalului statutar sau chiar negativ, inclusiv situația în care sunt raportate pierderi care depășesc nivelul capitalului și al rezervelor.³⁰ Prin urmare, situația în care nivelul capitalului net al unei bănci centrale coboară sub cel al capitalului statutar sau devine chiar negativ ar impune ca statul membru respectiv să pună la dispoziția acesteia capitalul necesar (cel puțin pentru a ajunge

²⁸ A se vedea Raportul de convergență al BCE, iunie 2020

²⁹ A se vedea, spre exemplu, Avizele CON/2014/24, CON/2014/27, CON/2014/56 și CON/2017/17.

³⁰ A se vedea, spre exemplu, Avizul CON/2018/17.



la nivelul capitalului statutar) într-o perioadă rezonabilă de timp, astfel încât să fie respectat principiul independenței financiare.

Observațiile BCE sunt relevante în privința Băncii Naționale a Moldovei, or, o eventuală decapitalizare a Băncii Naționale a Moldovei poate genera un șir de consecințe foarte grave, cum ar fi periclitarea independenței financiare și instituționale (decapitalizarea va impune banca centrală să-și ajusteze activitățile operaționale, cu scopul identificării surselor adiționale de finanțare a cheltuielilor și formare a profitului, ceea ce poate avea efecte negative asupra bunei funcționări a băncii centrale ca instituție și asupra independenței financiare și instituționale a acesteia față de organele centrale de stat); compromiterea credibilității Băncii Naționale (diminuarea activelor nete ale băncii centrale, comparativ cu obligațiunile monetare, afectează negativ credibilitatea băncii, creând reticență pentru deținerea activelor financiare emise/garantate de banca centrală, inclusiv pentru moneda națională); incapacitatea derulării unei politici monetare adecvate (capitalizarea suficientă constituie baza financiară a implementării unei politici monetare eficiente. Incapacitatea derulării unei politici monetare adecvate urmează să se răsfrângă negativ asupra atingerii obiectivului fundamental de menținere a stabilității prețurilor).

În același timp, potrivit art.19 alin.(6) din Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, în cazul în care la finele anului financiar nivelul capitalului statutar scade sub 4% din totalul obligațiunilor monetare ale Băncii Naționale, Guvernul, în persoana Ministerului Finanțelor, trebuie să contribuie la majorarea capitalului Băncii Naționale prin emiterea valorilor mobiliare de stat la o rată a dobânzii de piață, în volumul necesar pentru majorarea capitalului statutar până la 4% din totalul obligațiunilor monetare ale Băncii Naționale.

Sunt de de menționat și rigorile UE potrivit cărora, un stat membru nu poate impune unei bănci reduceri de capital fără acordul preliminar al organelor de decizie ale respectivei bănci



centrale, scopul fiind acela de a asigura deținerea de către aceasta a unor mijloace financiare suficiente pentru îndeplinirea mandatului său.³¹

Avînd în vedere cumulul acestor aspecte, lipsa consultării opiniei Băncii Naționale pe marginea proiectului de lege redactat deficitar, lipsit de previzibilitate, cu un potential impact covârșitor asupra statutului, mandatului și independenței acesteia, se înscrie în lista argumentelor privind încălcarea articolului 6 din Legea Supremă.

IV. Suspendarea acțiunii actului sesizat

Deși, potrivit scopului declarat de autori, legea urmărește eliminarea presiunii fiscale suplimentare asupra populației și economiei Republicii Moldova, intrarea în vigoare a acesteia riscă să compromită grav dispozițiile constituționale descrise în prezenta sesizare și, mai mult, să genereze efecte diametral opuse scopului declarat.

În acest context, autorii sesizării solicită Onoratei Curții să suspende acțiunea Legii contestate în baza articolului 25¹ alin. (2) din Legea nr. 317/1994 cu privire la Curtea Constituțională, actul afectând și referindu-se la domeniul precum - *lit.d) separația și colaborarea puterilor; lit.g) securitatea economică sau financiară a statului.*

Pe lângă faptul că legea generează un șir de ingerințe în drepturile garantate de Constituție, desconsideră principii importante precum separarea și colaborarea puterilor statului, după cum s-a remarcat în argumentele expuse în conținutul sesizării, în cazul în care acțiunea Legii contestate nu va fi suspendată, aceasta ar putea fi pusă în aplicare și ar putea produce efecte negative, inclusiv asupra securității economice și financiare a statului.

Atenționăm că adoptarea legii care reglementează "transferul către BNM a hârtiilor de valoare aferente convertirii în valori mobiliare de stat a creditelor de urgență acordate acestor bănci" a constituit una din acțiunile prealabile în cadrul programului cu Fondul Monetar Internațional, după cum este specificat în Scrisoarea de intenții din octombrie 2016 și în Memorandumul cu privire la politicile economice și financiare³², în același context fiind

³¹ <https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/ecb.cr202006~9fefc8d4c0.ro.html#toc9>

³² https://www.imf.md/press/MoldovaLOI_MEFP_TMU_2016_rom.pdf



asumat angajamentul de a "folosi toate transferurile viitoare ale profiturilor BNM Guvernului pentru a răscumpăra aceste valori mobiliare, începând cu tranșele cu termenul de plată mai îndepărtat, reducând datoria publică internă."

La fel, potrivit Raportului tehnic al FMI din martie 2020³³, autoritățile și-au reconfirmat angajamentul de-a proteja independența Băncii Naționale și viabilitatea bilanțului acesteia.

Prin urmare, orice acțiuni întreprinse contrar acestor angajamente pot compromite grav relațiile cu FMI și perspectivele viitoare de finanțare a Republicii Moldova și, pe cale de consecință, ar periclita securitatea economică a statului, astfel că adoptarea legii ar fi contrară chiar scopului declarat al acesteia.

V. Cerințele sesizării:

Pentru motivele invocate *supra* și în temeiul art.4 alin.(1) lit.a), art.7¹ din Codul Jurisdicției Constituționale, solicităm Onoratei Curți:

- 1) declararea prezentei sesizării ca fiind admisibilă;
- 2) suspendarea, până la soluționarea în fond a cauzei, a acțiunii Legii nr. 230 din 16.12.2020 privind abrogarea Legii nr.235 din 3 octombrie 2016 privind emisiunea obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015;
- 3) declararea neconstituționalității Legii nr. 230 din 16.12.2020 privind abrogarea Legii nr.235 din 3 octombrie 2016 privind emisiunea obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015.

CU CEA MAI ÎNALTĂ CONSIDERAȚIUNE PENTRU ONORATA CURTE

Deputații în Parlamentul Republicii Moldova

Andrian CANDU

Vladimir CEBOTARI

³³ https://www.imf.md/press/SR_1MDAEA2020001.PDF