



DEPUTAT ÎN PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

MD-2073, Chișinău, bd. Ștefan cel Mare nr. 105

www.parlament.md

5 septembrie 2011

AR Nr. 5/11

Curtea Constituțională
a Republicii Moldova

SESIZARE
privind controlul constituționalității Legii nr. 184 din 27 august 2011
pentru modificarea și completarea unor acte legislative

Obiectul sesizării

Prin prezenta solicităm verificarea constituționalității Legii nr. 184 din 27 august 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Motivele sesizării

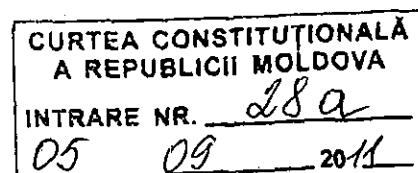
1. La 24 august 2011 în cadrul ședinței Guvern Republicii Moldova a fost prezentat proiectul de Hotărâre a Guvernului privind angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului în temeiul Art. 106/1 al Constituției în vederea adoptării unei legi organice privind modificarea și completare a unor acte legislative și a Legii instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21 iulie 1995, a Legii nr. 199-XIV din 18 noiembrie 1998 cu privire la piața valorilor mobiliare, a Codului de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225-XV din 30 mai 2003, a Codului de executare al Republicii Moldova nr. 443-XV din 24 decembrie 2004 și a Legii nr. 113 din 17 iunie 2010 privind executorii judecătorești.

Conform Prim-ministrului această Hotărâre a Guvernului „este impusă datorită faptului că prima ședință a Parlamentului, constituțională și regulamentară, urmează să aibă loc în luna octombrie, perioadă de timp care este una prea lungă pentru a asigura aceste reglementări.”¹ Aceeași declarație este relatată de Serviciul de presă al Guvernului².

2. La 24 august 2011 la Parlament a fost depusă Hotărârea Guvernului privind angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului în temeiul Art. 106/1 al

¹ Minutul 1:07:27-1:07:47 al Ședinței Guvernului Republicii Moldova din 24 august 2011, <http://www.gov.md/sedintevew.php?l=ro&idc=495&id=4133>

² <http://www.gov.md/libview.php?l=ro&idc=436&id=4143>



Constituției în vederea adoptării unei legi organice privind modificarea și completare a unor acte legislative, fără a fi însoțită de vreun aviz al instituțiilor administrației publice centrale și de specialitate.

3. La 27 august 2011, nefiind depusă nici o moțiune de cenzură, proiectul de lege propus este considerat adoptat. La 28 august 2011 în Monitorul Oficial nr. 146, la art. 450 este publicată Legea nr. 184 din 27 august 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

4. Considerăm că Legea nr. 184 din 27 august 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative contravine Constituției Republicii Moldova din următoarele motive.

Nerespectarea procedurii de angajare a răspunderii Guvernului în fața Parlamentului

5. În conformitate cu Articolul 106/1 aliniatul 1 din Constituție, „Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege”.

6. În conformitate cu Articolul 119 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996 cu modificările și completările:

„(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 hotărârii 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.”

7. În conformitate cu Articolul 116 aliniatul 3 al din Regulamentul Parlamentului, “moțiunea de cenzură asupra activității Guvernului se întocmește și se depune conform procedurii stabilite la art.113 alin.(1) și (2).” Iar în conformitate cu Articolul 113 din Regulamentul Parlamentului, “moțiunea se depune la președintele ședinței, în plenul Parlamentului.”

8. Deoarece conform Articolului 38 din Regulamentul Parlamentului, Parlamentul își desfășoară activitatea sub formă de ședințe în plen și de ședințe ale comisiilor permanente, rezultă că pe durata vacanței parlamentare, adică a perioadei dintre ședințele ordinare, Parlamentul, nefiind convocat, acesta nu poate exercita nici una din

atribuțiile sale constituționale și legale. Din aceste motive, Guvernul nu poate să-și angajeze răspunderea asupra unui proiect de lege decât în plenul Parlamentului.

9. O interpretare diferită a textului legislativ ar fi contrară Articolului 60 din Constituție, potrivit căruia Parlamentul este unica autoritate legislativă a statului, adoptarea legilor și asigurarea unității reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării este una din atribuțiile sale de bază (art.66 lit.a) din Constituție) și Articolului 104 din Constituție, potrivit căruia Guvernul este responsabil în fața Parlamentului.

Mai mult, prin Hotărârea nr. 22 din 28.09.2004 pentru controlul constituționalității Hotărârii Guvernului nr.1209 din 9 octombrie 2003, Curtea Constituțională a constatat că actele Guvernului, normele cuprinse în ele nu pot avea caracter primar, ele dezvoltă și concretizează dispozițiile legii. Conform doctrinei, caracterul primar al normei de drept decurge din faptul că aceasta reglementează nucleul relațiilor sociale sau modifică cadrul stabilit de un act legislativ. Astfel, Guvernul nu are competență normativă primară, fiind abilitat să acționeze numai în executarea actelor legislative.

Prin urmare, ținând cont de sistemul parlamentar consacrat în Constituția Republicii Moldova, este inadmisibil ca Guvernul să preia competențele legislative ale Parlamentului pe durata vacanței parlamentare, fără a fi expres împuternicit de acesta conform Articolului 106/2 – Delegarea legislativă.

10. Din cele enunțate mai sus rezultă că angajarea răspunderii de către Guvern poate avea loc în plenul Parlamentului, pe durata sesiunilor sale ordinare, sau în caz de vacanță parlamentară numai după ce au fost convocate sesiuni extraordinare sau speciale, conform regulilor instituite la Articolul 37 din Regulamentul Parlamentului.

11. Statele cu o practică mai extinsă în domeniul angajării răspunderii de către Guvern în fața Parlamentului pe un proiect de lege dispun de reglementări mult mai detaliate privind procedura conform căreia Guvernul își poate exercita acest drept legislativ excepțional.

În acest fel Constituția Republicii Franceze din 1958 prevede la Articolul 49 aliniatul 3 o prevedere similară celei din Articolul 106/1 din Constituția Republicii Moldova. Însă norma constituțională specifică anume în fața Adunării Naționale, iar nu a Senatului, urmează a se prezenta Prim-ministrul pentru a urma procedura angajării răspunderii. În mod similar, Articolul 114 din Constituția României statuează că Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, într-o ședință comună. Pe durata vacanței parlamentare, Guvernul României a cunoscut dreptul de a adopta ordonanțe, dar numai după ce acest drept a fost recunoscut expres printr-o lege specială de delegare a împuternicirilor date. Articolul 77 al Constituției Republicii Italiene, prevede expres convocarea Parlamentului în caz de angajare a răspunderii Guvernului pe durata vacanței Parlamentare.

Prin urmare, o analiză a dreptului constituțional comparat relevă inadmisibilitatea angajării răspunderii de către Guvern pe un proiect de lege, și astfel substituirii Parlamentului pe durata vacanței parlamentare, decât în cazurile de delegare expresă a asemenea împuterniciri către Guvern.

12. În situația Legii nr. 184, observăm că Guvernul și-a angajat răspunderea pe un proiect de lege care a intervenit cu modificări și completări în multiple domenii, inclusiv a modificat competența instituțiilor de stat, precum ar fi Banca Națională a Moldovei, Ministerul Justiției, instanțelor de judecată. Guvernul a argumentat decizia sa cu urgența solicitată, prevalându-se anume de absența Parlamentului în sesiune. Or, dacă domeniile supuse reglementării solicitau o intervenție legislativă de urgență, majoritatea parlamentară, care a susținut Guvernul actual, dispunea de voturile suficiente pentru a convoca de urgență o sesiune extraordinară și de a adopta legile propuse în procedură de urgență, potrivit Articolului 74 aliniat 3 din Constituția Republicii Moldova.

Mai mult, prin angajarea răspunderii în plină vacanță parlamentară, Guvernul a lipsit în mod deliberat deputații de dreptul lor constituțional de a depune conform procedurii descrise în Regulamentul Parlamentului, o moțiune de cenzură. Deoarece potrivit Art. 68 din Constituție, în exercitarea mandatului său, deputații sunt în serviciul poporului, împiedicarea deputatului în exercitarea acestui mandat contravine spiritului Constituției care proclamă poporul ca unic deținător al suveranității naționale.

13. Din aceste motive, considerăm că la angajarea răspunderii Guvernului în temeiul Art. 106/1 din Constituție nu a fost respectată procedura constituțională și legală.

Nerespectarea procedurii de elaborare a actelor legislative și normative

14. În conformitate cu Articolul 5 din Legea privind actele legislative nr. 780 din 27.12.2001, “(2) Actul legislativ trebuie să corespundă următoarelor condiții:

- a) să fie în concordanță cu principiile de bază ale legiferării, prevăzute la art.4;
- b) să fie întocmit conform tehnicii legislative și normelor limbii literare;
- c) să fie adoptat de autoritatea legislativă.”

15. Aceeași lege, la Capitolul V, Articolele 20-22, instituie cerințe obligatorii pentru fundamentarea, avizarea, consultarea publică și expertiza proiectului de act legislativ. Astfel contrar acestor prevederi legislative, proiectul legii nr. 184 nu a fost prezentat Parlamentului cu notă informativă, nu a fost supus consultației publice și nici nu a fost însoțit de vreun aviz. Deoarece materia de reglementare a Legii nr. 184 ține de diverse domenii: sistem bancar, piața valorilor mobiliare, procedură judiciară, procedură de executare, unele chiar de rang de lege organică, respectarea procedurilor legale de elaborare și aprobare a proiectului legii date era cu atât mai mult necesară.

16. Prin sfidarea regulilor de avizare și consultare publică (inclusiv cu societatea civilă), Guvernul a încălcat procedura de elaborare a actelor legislative. Mai mult, proiectul legii nr. 184 nu a fost supus nici avizării de către Direcția juridică a Secretariatului Parlamentului, potrivit Articolului 54 al Regulamentului Parlamentului. Or, tocmai prin acest aviz urma să constate dacă proiectul legislativ corespunde cerințelor de procedură și de tehnică legislativă prevăzute de Regulamentul Parlamentului, de Legea privind actele legislative și de alte acte legislative.

17. De altfel, în privința propriei Hotărâri de Guvern, prin care și-a angajat răspunderea pe proiectul de lege nr. 184, Guvernul la fel a încălcat prevederile Legii nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, Articolele 37-44, care prevăd exigențe similare în privința fundamentării, avizării, consultării publice și expertizării proiectelor de acte normative.

18. În Hotărârea sa nr. 3 din 28.02.1996 cu privire la interpretarea articolului 74 alineatele (1) și (2), articolul 93 alineatul (2) și articolului 143 alineatul (1) din Constituția Republicii Moldova, Curtea Constituțională a relevat: „legea este actul juridic normativ adoptat de organul legislativ după procedura stabilită în acest scop, prin care, în cadrul competenței sale legislative, acesta stabilește reguli generale și de aplicare repetată a căror respectare este asigurată de către stat. Competența legislativă este precizată prin Constituție sau ea este considerată ca atare de către însuși organul legislativ, pe baza și în limitele stabilite de Constituție, în virtutea supremației și plenitudinii sale legislative.”

19. În Hotărârea nr. 12 din 19.06.2003 pentru controlul constituționalității Legii nr.1260-XV din 19 iulie 2002, în hotărârea nr. 38 din 15 decembrie 1998 "Despre controlul constituționalității Legii nr.101-XIV din 22 iulie 1998 "Pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 1998" și Hotărârea nr.40 din 24 decembrie 1998 "Cu privire la interpretarea unor dispoziții din art.85 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova", precum și în alte hotărâri ale sale, Curtea Constituțională a menționat că, „pornind de la principiul primatului Constituției și al asigurării conformității legilor și a altor acte juridice cu Legea Supremă (art.7 din Constituție), toți participanții la procesul legislativ sînt obligați să respecte procedura instituită de Legea Supremă. Rigoarele impuse de Constituție și Regulamentul Parlamentului 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.”

20. În opinia sa separată la Decizia Curții Constituționale din 28.02.2006 asupra sesizării deputatului în Parlament Gheorghe Susarenco, Judecătorului Mircea Iuga nota: „Curtea Constituțională are competența de a apăra și asigura respectarea Constituției. Forța Curții derivă din rolul și locul său distinct, în raport cu celelalte autorități ale statului, consacrate în Constituție. Obligația de a arăta considerare pentru litera și spiritual Constituției incumbă tuturor autorităților publice, inclusiv Parlamentului”, și, am adăuga noi, Guvernului.

21. Pornind de la normele constituționale și internaționale enunțate mai sus constatăm următoarele:

- Dacă un act legislativ național a fost adoptat contrar procedurii prevăzute de Constituție și lege, acesta, implicit, contravine și articolului 7 din Constituție;

- Guvernul și-a angajat răspunderea pentru proiectul dat pe durata vacanței parlamentare, contrar procedurii prevăzute de Articolul 106/1 din Constituție și cu sfidarea competențelor legislative ale Parlamentului din Articolul 60 și 66 lit. a) din Constituție.

- Este interzisă aplicarea prevederilor constituționale contrar spiritului Constituției.

22. Angajându-și răspunderea pe Legea nr. 184 din 27 august 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative în condițiile de vacanță parlamentară și fără respectarea procedurii de elaborare a actelor legislative, Guvernul a acționat contrar Constituției.

Analiza respectivei contradicții cu normele legale citate mai sus ne face să constatăm că Legea nr. 184 a fost adoptată conform unei proceduri legislative defectuoase, și din acte motive contravine articolului 7, articolului 60 și 66 lit. a), precum și Articolului 106/1 din Constituția Republicii Moldova; iar nerespectarea acestor norme legale și constituționale nu corespund spiritului Constituției Republicii Moldova.

Cerințele sesizării

În temeiul celor expuse mai sus, în baza articolului 135, alineatul (1), litera a) din Constituția Republicii Moldova, a articolul 4, alineatul (1), litera a) al Legii cu privire la Curtea Constituțională și a articolului 4, alineatul (1), litera a) al Codului jurisdicției constituționale, solicităm Curții Constituționale a Republicii Moldova să exercite controlul constituționalității și să recunoască neconstituțională Legea nr. 184-XVI din 27 august 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Cu respect,

Deputați în Parlament:

Reșetnicov A.

S. Ștefan / Sîrbu S.I.