



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr.

din _____ 2023

Chișinău

Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul de lege pentru implementarea considerentelor unor hotărâri ale Curții Constituționale

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege pentru implementarea considerentelor unor hotărâri ale Curții Constituționale.

Prim-ministru

DORIN RECEAN

Contrasemnează:

Ministrul justiției

Veronica Mihailov-Moraru

Aprobat
prin Hotărârea Guvernului nr. /2023

AVIZ
la proiectul de lege pentru implementarea
considerentelor unor hotărâri ale Curții Constituționale

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru implementarea considerentelor unor hotărâri ale Curții Constituționale (nr. 35 din 24 februarie 2023), înaintat de către un grup de deputați, și comunică următoarele.

Inițiativa legislativă este înaintată în corespundere cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996.

În contextul notei informative, inițiativa legislativă are drept scop ajustarea cadrului normativ existent la interpretările și considerentele Curții Constituționale referitoare la *limba de stat a Republicii Moldova*.

Considerații generale

Orice sistem normativ se bazează pe principiul ierarhiei normelor cuprinse în actele normative, clasificarea făcându-se în funcție de forța lor juridică, care este dată de conținutul și forma acestora.

Actul normativ se inițiază, se elaborează, se adoptă și se aplică în conformitate cu prevederile Constituției, Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/2006, precum și cu dispozițiile Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Cu privire la forța juridică a actului normativ prin care se realizează evenimentele legislative, art. 7 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 statuează că acestea pot fi dispuse prin acte normative ulterioare de același nivel sau de nivel superior. Astfel, actele normative se elaborează în funcție de ierarhia lor, de categoria acestora și de autoritatea publică competentă să le adopte.

Potrivit art. 66 lit. a) din Constituție, Parlamentul, fiind unica autoritate legislativă a statului, are o serie de atribuții de bază, inclusiv adoptarea legilor, hotărârilor și moțiunilor. Actele enumerate ale Parlamentului se deosebesc nu numai prin denumirile lor, ci și prin conținut, prin forța lor juridică și procedura de adoptare.

În temeiul art. 72 alin. (1) din Constituție, Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

Pentru a produce efecte juridice, actele normative trebuie să fie adoptate conform procedurilor legale și să intre în vigoare pentru a putea fi aplicate.

În procesul de elaborare și adoptare a legilor, inițiatorii acestora se conduc de normele prevăzute de Legea nr. 100/2017, consacrată tehnicii legislative. Obligatorietatea acestor norme este stabilită la art. 2 din legea menționată, conform căruia normele de tehnică legislativă sunt menite să asigure forma sistemică și coordonată a conținutului reglementărilor juridice și sunt obligatorii. Acestor

norme juridice li se adaugă normele care reglementează procedura legislativă. Pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și o cât mai corectă aplicare, este esențial ca redactarea actelor normative să fie una de calitate.

Referitor la forma actuală a proiectului de lege înaintat, semnalăm următoarele *observații sub aspectul redactării soluțiilor preconizate*:

În privința denumirii, este de remarcat că, potrivit art. 42 alin. (2) din Legea nr. 100/2017, aceasta trebuie să fie laconică și să exprime cu claritate obiectul reglementării. Or, în cazul proiectului apreciem că denumirea acestuia nu conține o indicație a obiectului reglementării actului, dar a motivului sau scopului pentru care este elaborat. De asemenea, în legătură cu denumirea proiectului, nu s-a ținut cont de prevederea art. 42 alin. (4) din legea menționată, care prevede că dacă noul act normativ modifică sau abrogă mai mult de două acte normative ori părți ale acestora, denumirea acestuia trebuie să conțină o formulă generală referitoare la modificarea sau abrogarea unor acte normative. Or, atragem atenția că, potrivit art. I din proiect, intenția ține de modificarea textelor din legi.

Asupra clauzei de adoptare, este de menționat art. 44 alin. (1) din Legea nr. 100/2017, potrivit căruia „pe lângă denumirea autorității publice emitente și decizia de adoptare, pentru proiectele de legi aceasta cuprinde și categoria acestora. Or, în cazul proiectului, se atestă lipsa mențiunii referitoare la categoria acestuia. În cazul dat, remarcăm că legea, sub aspect formal, este actul normativ emis de Parlament în conformitate cu normele de procedură stabilite de Constituție și de Regulamentul Parlamentului. Astfel, în raport cu prevederile art. 72 din Constituție, se recomandă a fi indicată categoria de lege.

În ceea ce privește art. I, operațiunea exprimată în partea introductivă „În textul legilor Republicii Moldova:” este insuficient conturată, motiv pentru care considerăm că o asemenea formulare nu ar corespunde procedurii tehnice de modificare prevăzută de Legea nr. 100/2017. Trebuie menționat că, în legătură cu orice intervenție legislativă, sub forma unor modificări, este necesară precizarea actului supus intervenției, cu toate elementele de identificare, precum și locul în care va fi modificat textul vizat (articolul, alineatul, litera sau liniuța). În cazul în care proiectul vizează modificarea textelor din mai multe acte normative, modificările la fiecare act trebuie să fie prevăzute în câte un articol separat. Fiecare modificare în parte trebuie formulată astfel încât să nu rămână o marjă de interpretare. Pentru facilitarea aplicării prevederilor proiectului, este important ca în dispoziția de modificare să se indice expres și fără echivoc textul care ar urma să fie substituit.

Mai mult, în legătură cu metoda folosită la art. I, se cuvine de precizat faptul că actul legislativ prin care se intervine trebuie să fie de același nivel sau de nivel superior. Or, la art. I, în cazul utilizării cuvintelor „În textul legilor Republicii Moldova”, apare o neclaritate cu privire la categoria actelor vizate a fi supuse modificării. În cazul dat, se cere menționat art. 3 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 100/2017, potrivit căruia la elaborarea actelor normative este necesară respectarea principiului ierarhiei actelor normative. Astfel că, deși proiectul nu distinge

categoria acestuia și nici nu indică expres actele normative în textul cărora se intervine, o eventuală modificare a Constituției în temeiul prevederilor propuse în proiect ar trebui să fie exclusă.

De asemenea, în legătură cu utilizarea expresiei „În textul legilor Republicii Moldova”, nu s-a ținut cont de faptul că în ceea ce privește efectele dispozițiilor de modificare și/sau de completare, acestea din urmă se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Prin urmare, intervențiile ulterioare de modificare sau de completare trebuie să se refere la actul de bază, și nu la actul modificador ulterior. Or, din textul părții introductive a proiectului, ar rezulta că modificările vizate de acesta urmează a fi introduse în toate actele legislative, inclusiv cele de modificare.

Referitor la art. II, în privința normei prin care se propune declararea *caracterului desuet* al textului „, funcționând pe baza grafiei latine” din art. 13 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, este necesar a fi menționat că, la art. 65 din Legea nr. 100/2017, sunt prevăzute atât abrogarea, ca procedeu tehnico-juridic de suprimare prin care sunt scoase din vigoare prevederile actului normativ, cât și cazurile în care poate fi realizată această modalitate (una dintre aceste modalități se referă degrevarea legislației de normele desuete conform art. 65 alin. (2) lit. c). În acest context, considerăm că soluția cuprinsă la art. II nu ar fi justificată, motiv pentru care necesită a se renunța la norma propusă. Or, este necesar a se preciza că desuetudinea unei norme juridice, în esență, este o situație faptică, care a fost constatată ca atare de Curte, iar Parlamentul, în calitate sa de unic organ abilitat în stat cu dreptul de a legifera, nu urmează a mai constata o dată o stare faptică reținută de Curte, ci în virtutea rolului său de organ legiuitor, urmează a-și exercita atribuția sa primară, de edictare a normelor legislative în formele și conform procedurii prevăzute de lege și, după caz, fie a abroga norma constatată a fi desuetă, fie a o substitui cu o normă similară care însă reflectă situația actuală obiectivă.

În partea referitoare la art. III și IV din proiectul de lege, considerăm că aceste prevederi sunt două norme cu caracter de dispoziții finale, care urmează a fi calificate astfel. Or, conform art. 47 alin. (1) și (2) din Legea nr. 100/2017, dispozițiile finale cuprind momentul intrării în vigoare și măsurile necesare punerii în aplicare a actului normativ. În dispozițiile finale se includ reglementările privind obligația autorităților responsabile de a executa actul normativ, de a întreprinde măsurile și de a realiza procedurile necesare executării.

În contextul celor expuse mai sus, Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa că, la elaborarea unui act normativ, legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Prin urmare, în raport cu cele enunțate mai sus, remarcăm caracterul general și parțial neclar al prevederilor proiectului de lege, având în vedere că nu este menționată categoria actelor legislative în conținutul cărora urmează să se intervină. Drept urmare, la acest compartiment se propune operarea ajustărilor de ordin tehnico-normativ pentru asigurarea clarității și calității prevederilor.

Referitor la susținerea autorilor proiectului de lege, precum că inițiativa legislativă nu constituie o inițiativă ordinară de modificare a Constituției, ci una tehnică, care rezultă din obligativitatea executării și/sau implementării actelor Curții Constituționale, remarcăm că unica posibilitate/unicul procedeu tehnic de intervenție în cuprinsul textului unui act normativ, care este consacrat expres de lege (art. 62 din Legea nr. 100/2017), este revizuirea prin modificare a textului respectiv, care, la rândul său, se realizează prin intermediul unei legi distincte de legea de bază, conținând prevederile privind modificarea textului normelor legale vizate. Este necesar a se reține în acest sens că, potrivit art. 72 alin. (2) din Constituție, o revizuire a textului Constituției se poate realiza doar prin intermediul unei legi constituționale.

În ceea ce privește premisa particulară de la care pornesc autorii proiectului, care rețin faptul că prezenta inițiativă legislativă nu constituie o inițiativă ordinară de modificare a Constituției, ci una tehnică (și care ar exclude cerințele imperative referitoare la categoria actului normativ de modificare a prevederilor Constituției, precum și la cvorumul cu care acesta urmează a fi adoptat), referindu-se la ideile corespunzătoare expuse de către Curtea Constituțională în paragrafele 19-21 din Avizul Curții cu nr. 3/2017, emis pe marginea unui proiect anterior de lege pentru modificarea articolului 13 din Constituția Republicii Moldova, considerăm necesar a remarca următoarele.

În opinia Guvernului, din ansamblul considerentelor expuse de Curtea Constituțională nu poate fi dedusă concluzia că inițiativa „tehnică” analizată anterior ar fi exceptată de la cerințele privind categoria și cvorumul necesar pentru adoptarea unei asemenea inițiative. În accepțiunea Curții, caracterul „tehnic” al inițiativei legislative respective ar reieși din considerentul că această inițiativă a fost precedată de o hotărâre a Curții Constituționale (Hotărârea Curții Constituționale nr. 36/2013 privind interpretarea articolului 13 alin. (1) din Constituție în corelație cu Preambulul Constituției și Declarația de Independență a Republicii Moldova). Astfel, caracterul „tehnic” aici ar reieși din circumstanța că Curtea, în situația respectivă, cu ocazia emiterii avizului pe marginea proiectului de lege, urma să se limiteze strict la verificarea transpunerii fidele de către autorii proiectului de lege a considerentelor avute în vedere de către Curte cu ocazia emiterii hotărârii sale ce a precedat proiectul (asupra oportunității nemijlocite de intervenție Curtea expunându-se deja în cuprinsul Hotărârii nr. 36/2013, nemaifiind cazul a se relua în mod repetat analiza concluziilor Curții expuse).

La polul opus, prin expresia „*inițiativă ordinară de modificare a Constituției*”, care de asemenea figurează în textul Avizului Curții cu nr. 3/2017, înțelegem că Curtea a avut în vedere, în esență, o inițiativă obișnuită de modificare a unor prevederi din Constituție, ce este înaintată de unul dintre subiecții îndreptățiți de lege, și care nu este precedată de vreun act al Curții Constituționale care ar releva necesitatea unor intervenții (de clarificare, de eliminare a unor norme desuete etc.) în textul Constituției. Diferența notabilă pe care o sesizăm în acest

caz constă în aceea că instanța constituțională, cu ocazia emiterii unui aviz pe marginea unei asemenea inițiative, nu se va limita la o analiză formală, „tehnică” a intervențiilor propuse în proiect, ci ar urma să realizeze o analiză desfășurată a prevederilor din proiect și a impactului ulterior al acestora.

Suplimentar, se impune a se reține și faptul că în Hotărârea nr. 57/1999 (*condițiile de revizuire a Constituției*), Curtea Constituțională a statuat:

„3. În opinia Curții Constituționale, revizuirea Constituției constă în modificarea acesteia prin reformularea, abrogarea anumitor norme sau prin adăugarea unui text nou.

Curtea Constituțională consideră că, în calitatea sa de așezământ scris și sistematic, de lege supremă în sistemul juridic normativ, Constituția Republicii Moldova este relativ rigidă, în sensul că ea admite revizuirea, dar numai pentru un sistem tehnic prestabilit vizând inițiativa de revizuire (art. 141), limitele revizuirii (art. 142) și procedura acesteia (art. 143).

Curtea Constituțională reține că modificarea unor dispoziții ale Constituției, eludând prevederile art. 141, 142 și 143 din Constituție, ar constitui de fapt o revizuire implicită a ei, indiferent de motivele invocate și de procedeul utilizat, ceea ce ar fi o încălcare a Constituției.”

Anume reieșindu-se din optica acestor considerente, Curtea, chiar și cu ocazia emiterii Avizului său cu nr. 3/2017, în cuprinsul dispozitivului, la punctele 1 și 2, a venit cu o *constatare privind întrunirea cerințelor formale necesare de întrunit pentru revizuirea Constituției* și care trebuie deja să preexiste la data emiterii avizului Curții (subiectul îndreptățit și limitele permise de revizuire a Constituției), în ciuda faptului că în cuprinsul avizului face referință la caracterul tehnic al intervenției legislative analizate.

Din considerentele acestei hotărâri, distingem că, la inițierea oricărui proiect care ar avea ca obiect de reglementare modificarea Constituției, urmează să fie parcurse toate etapele din cadrul procesului de revizuire stabilit în Titlul VI din Constituție.

Astfel, pentru a nu se aduce atingere prevederilor constituționale de la art. 72 și art. 141, 142 și 143, la acest compartiment este necesară revizuirea proiectului de lege, astfel încât prevederile acestuia să nu vizeze modificarea Constituției, care constituie o procedură specială, diferită de cea utilizată pentru adoptarea sau modificarea celorlalte tipuri de legi.

În situația în care autorii proiectului merg în continuare pe opțiunea de ajustare a textului Constituției pentru implementarea considerentelor Hotărârii Curții Constituționale respective, se menționează că legislația în vigoare nu prevede o procedură clară pentru aceste cazuri particulare. Această ajustare tehnică în scopul executării Hotărârii Constituționale (în contextul pre-existenței unui act al Curții Constituționale care a statuat asupra obiectului disputat, fiind prin aceasta parte integrantă a Constituției și care reflectă necesitatea acestei intervenții) ar putea fi realizată, însă nu prin intermediul constatării desuetudinii prevederilor respective din Constituție, aspect care procedural nu se constată de

organul legislativ. Subsecvent, va fi necesară excluderea prevederii de la art. II din proiect, cu includerea unei prevederi exprese în proiectul legii ce ar viza scopul de ajustare a prevederii corespunzătoare de la art. 13 alin. (1) din Constituție, întru executarea hotărârilor Curții.

În contextul celor menționate mai sus, Guvernul susține necesitatea ajustării terminologiei din actele normative în corespundere cu hotărârile Curții Constituționale, fiind însă necesară revizuirea proiectului de lege prin prisma obiecțiilor și propunerilor expuse.