

OPINIE

privind sesizările nr. 198a/2020 și 201a/2020 privind controlul constituționalității Legii nr. 217/2020 pentru abrogarea și modificarea unor acte legislative (abrogarea Legii nr. 151/2018 cu privire la transmiterea cu titlu oneros a unui bun imobil și modificarea Legii nr. 330/1999 cu privire la cultura fizică și sport)

EXPEDIATĂ PRIN E-MAIL ȘI PLASATĂ PE SITE-UL WWW.IPRE.MD

Data: 21 decembrie 2020

Adresată: Doamnei Domnica Manole, Președinte al Curții Constituționale, Email: secretariat@constcourt.md

Prezentată de: Iulian Groza, Director Executiv, IPRE. Email: iulian.groza@ipre.md

Elaborată de: Iulian Rusu, Director Executiv adjunct, IPRE, membru al Grupului de experți în domeniul justiției. Email: iulian.rusu@ipre.md

Prezenta opinie este formulată în calitate de răspuns la solicitarea Curții Constituționale nr. PCC-01/198g/596 din 9 decembrie 2020, adresată prin poștă, inclusiv electronică, Institutului pentru Politici și Reforme Europene.

Prezenta opinie se expune cu privire la aspectele ce țin de excepțiile de neconstituționalitate ale Legii nr. 217/2020, invocate în sesizările nr. 198a/2020 și 201a/2020.

Concluzia noastră este că prevederile Legii nr. 217/2020 nu corespund cerințelor stabilite de articolele 1, 8, 64, 73 și 131 din Constituție, inclusiv prin prisma jurisprudenței Curții Constituționale.



1. Considerente generale

1.1. Prevederile Legii nr. 217/2020 pentru abrogarea și modificarea unor acte normative supuse controlului constituțional

Prin sesizările nr. 198a/2020 și 201a/2020 adresate Curții Constituționale, autorii sesizării contestă constituționalitatea prevederilor Legii nr. 217/2020, care are următorul conținut:

1) Articolul I: „Se abrogă Legea nr. 151/2018 cu privire la transmiterea cu titlu oneros a unui bun imobil (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 462–466, art. 764).”

2) Articolul II: „În anexa la Legea nr. 330/1999 cu privire la cultura fizică și sport (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 83–86, art. 399), cu modificările ulterioare, la început, se introduce poziția:

„1. Stadionul Republican, Chișinău.””

3) Articolul III: „Odată revenit în proprietatea statului, Stadionul Republican, Chișinău, devine proprietate publică, pe care se interzice edificarea altor construcții decât cele de menire social-culturală și/sau sportivă.”

1.2. Domeniul de aplicare al Legii nr. 217/2020

Pentru a determina caracterul constituțional al normelor contestate, considerăm necesar să stabilim care este domeniul de aplicare al Legii nr. 217/2020.

Astfel, în baza articolului I Legea nr. 151/2018 este abrogată, iar în baza articolului II Legea nr. 330/1999 este modificată prin reincluderea poziției „Stadionul Republican” în lista de complexe sportive subordonate autorității publice centrale de specialitate, care constituie anexă la Legea nr. 330/1999.

La rândul său, Legea nr. 151/2018 cu privire la transmiterea cu titlu oneros a unui bun imobil prevede:

„Art. 1. – Se permite desființarea Stadionului Republican cu suprafața de 5,1814 ha (număr cadastral 0100208.277) din str. Tighina nr. 12, municipiul Chișinău, proprietate publică a statului, pentru construcția sediului Ambasadei Statelor Unite ale Americii.

Art. 2. – Prin derogare de la prevederile art. 23 din Legea nr. 121/2007 privind administrarea și dețatizarea proprietății publice, se permite transmiterea cu titlu oneros, la un preț care nu va fi mai mic decât prețul de piață, a bunului imobil cu suprafața de 5,1814 ha din str. Tighina nr. 12, municipiul Chișinău, în proprietatea Statelor Unite ale Americii pentru construcția sediului Ambasadei Statelor Unite ale Americii.

Art. 3. – Guvernul va asigura:

- a) determinarea valorii bunului imobil;
- b) negocierea prețului bunului imobil, care nu va fi mai mic decât prețul de piață;
- c) semnarea contractului de vânzare-cumpărare a bunului imobil;
- d) transmiterea cu titlu oneros a bunului imobil.

Art. 4. – În anexa la Legea nr. 330/1999 cu privire la cultura fizică și sport (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 83–86, art. 399), cu modificările ulterioare, poziția 1 se abrogă.”



Adițional, articolele II și III din Legea nr. 217/2020 readuc în administrarea directă de către autoritatea administrației publice de specialitate Stadionul Republican și prevăd că acesta devine proprietate publică, pe care se interzice edificarea altor construcții decât cele de menire social-culturală și/sau sportivă.

1.3. Prevederile contestate

Prin intermediul sesizărilor nr. 198a/2020 și 201a/2020 deputații în Parlament contestă prevederile Legii nr. 217/2020, în special invocând încălcarea angajamentelor internaționale dar și nerespectarea procedurii, a dreptului de inițiativă legislativă și a modului de formare a veniturilor și cheltuielilor la bugetul de stat, prezentând următoarele aspecte de neconstituționalitate ale Legii:

- a) Încălcarea prevederilor Constituției ce ține de angajamentele internaționale ale Republicii Moldova, care prevalează dreptului intern (articolul 8 din Constituție). Legea nr. 217/2020 prevede abrogarea [Legii nr. 151/2018](#), care a fost la rândul ei aprobată în baza unui acord bilateral dintre Republica Moldova și Statele Unite ale Americii.
- b) Încălcarea prevederilor articolelor 1 alin (3) (principiul legalității), 64 alin. (1), 73 alin. (1) din Constituție în partea ce ține de nerespectarea procedurii în examinarea și aprobarea Legii nr. 217/2020 și încălcarea dreptului la inițiativă legislativă, dar și a articolului 131 alin. (4) din Constituție în partea ce ține de avizul obligatoriu al Guvernului dacă sunt efectuate modificări la partea de venituri și cheltuieli ale bugetului de stat.

2. Prevederile relevante ale Constituției Republicii Moldova

În contextul prezentelor sesizări, următoarele prevederi ale Constituției sunt considerate relevante:

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 8. Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale

(1) Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

Articolul 64. Organizarea internă

(1) Structura, organizarea și funcționarea Parlamentului se stabilesc prin regulament. Resursele financiare ale Parlamentului sînt prevăzute în bugetul aprobat de acesta.

Articolul 73. Inițiativa legislativă

Dreptul de inițiativă legislativă aparține deputaților în Parlament, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia.

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.



3. Aspectele de neconstituționalitate identificate prin prisma sesizărilor

Pentru a ne putea expune cu privire la neconstituționalitatea prevederilor contestate, vom analiza următoarele aspecte ce sunt esențiale pentru a determina caracterul constituțional sau neconstituțional al normei:

- (1) nerespectarea angajamentelor internaționale (articolul 8 din Constituție),
- (2) nerespectarea cerințelor privind asigurarea statului de drept (articolul 1 alin. (3) din Constituție),
- (3) încălcarea cerințelor privind organizarea internă (articolul 64 din Constituție) și dreptul la inițiativă legislativă (articolul 73 din Constituție),
- (4) lipsa avizului obligatoriu al Guvernului la proiectul de Lege (articolul 131 alin. (4) din Constituție).

3.1. Nerespectarea angajamentelor internaționale (articolul 8 alin. (1) din Constituție)

Prin adoptarea Legii nr. 217/2020 Parlamentul a încălcat un angajament internațional pe care l-a asumat Republica Moldova prin intermediul Memorandumului de Înțelegere între Guvernul Republicii Moldova și Statele Unite ale Americii privind achiziționarea proprietății pentru construcția unui nou sediu al Ambasadei Statelor Unite ale Americii în Republica Moldova. Acest document a fost negociat și ulterior susținut prin acte interne (demersul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene nr. DI-/2/044-1993 din 15 februarie 2018, Dispoziția Guvernului nr. 35-d din 5 martie 2018 și demersul Cancelariei de Stat nr. 08-19-2287 din 22 martie 2018). Acestea figurează în nota informativă la Legea nr. 151/2018 adoptată de Parlament. În partea de justificare și Raportul Comisiei Buget și Finanțe face referire la aceleași acte interne.

Prin intermediul acțiunilor întreprinse atât de Guvernul Republicii Moldova cât și de Guvernul Statelor Unite ale Americii, au fost întreprinse acțiuni în cadrul normativ național ce ține de tratatele internaționale, fiind negociat și ulterior semnat Memorandumul de Înțelegere, care în baza Legii nr. 595/1999, constituie una din formele de tratat internațional (art. 2 – noțiuni principale).

Înalta Curte s-a expus cu mai multe ocazii cu privire la preemțiunea dreptului internațional asupra dreptului intern, prin prisma prevederilor articolului 8 din Constituție ([Decizia Curții Constituționale nr. 5/2002](#), [Decizia Curții Constituționale nr. 17/2013](#), para. 27, 28). Astfel, prin încheierea unui tratat internațional (sub formă de Memorandum de Înțelegere), Republica Moldova s-a angajat să respecte prevederile acestuia, obligație care reiese din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor dar și prevederile articolului 8 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova. Odată ce acest tratat bilateral materializat printr-un Memorandum de Înțelegere, nu a fost supus controlului constituțional, aceasta a intrat în vigoare, cu toate consecințele juridice care reies din intrarea în vigoare a acestuia (Decizia Curții Constituționale nr. 17/2013, para. 49-52).

Prin abrogarea Legii nr. 151/2018 prin intermediul Legii nr. 217/2020 Parlamentul nu respectă angajamentele internaționale asumate, ceea ce contravine atât prevederilor Convenției de la Viena privind dreptul tratatelor, dar și prevederilor articolului 8 din Constituție. Mai mult, abrogarea Legii nr. 151/2018 nu poate genera consecințe juridice la nivel internațional, întrucât tratatul bilateral deja a fost semnat, iar procedurile interne legate de intrarea acestuia în vigoare au fost deja încheiate pe parcursul anului 2018, fiind întreprinse acțiunile interne menționate supra.



3.2. Nerespectarea cerințelor privind asigurarea statului de drept (art. 1 alin. (3) din Constituție)

Legea nr. 217/2020 a fost aprobată în contradicție cu cerințele statului de drept, prevăzute în articolul 1 alin. (3) din Constituție. Astfel, prin înregistrarea [proiectului de lege](#) la data de 1 decembrie 2020, examinarea proiectului de lege în comisia juridică, numiri și imunități a doua zi, pe data de 2 decembrie 2020, și votarea proiectului de lege, fără a fi prezentat în plenul Parlamentului (constatări în baza [stenogramei](#) ședinței Parlamentului din 3 decembrie 2020), fără a fi asigurată transparența în procesul decizional, după cum este prevăzut de [Regulamentul Parlamentului](#), în special articolul 49¹, cu votarea acestuia în două lecturi și fără a permite deputaților din Parlament să prezinte amendamente în termenii stabiliți de Lege, Legea nr. 217/2020 nu întrunește rigorile statului de drept stabilite în Constituție. Nerespectarea procedurilor prevăzute de lege, care sunt orientate spre punerea în aplicarea a unor elemente esențiale ale statului de drept, precum transparența în procesul decizional și consultările publice, conduce la corespunderea Legii nr. 217/2020 prevederilor Constituției.

3.3. Încălcarea cerințelor privind organizarea internă (articolul 64 din Constituție) și dreptul la inițiativă legislativă (articolul 73 din Constituție)

Prin acțiunile întreprinse de Parlament cu referire la [proiectul de Lege nr. 478/2020](#), Parlamentul a desconsiderat propriile reguli de procedură, stabilite în Regulamentul Parlamentului, în special cele ce țin de consultările publice (articolul 49¹), avizarea de către Direcția Juridică a Secretariatului Parlamentului (articolul 54), dar și respectarea cerințelor legate de expertiza anticorupție, prevăzută de [Legea nr. 82/2017](#) (articolul 28) și [Legea nr. 100/2017](#) (articolul 35).

Menționăm că Regulamentul Parlamentului prevede atât consultările publice, pe care trebuie să le organizeze Comisia de profil, în acest caz Comisia Juridică, numiri și imunități a Parlamentului, dar și să solicite avizul Direcției Juridice a Secretariatului Parlamentului, care se expune, *inter alia*, și asupra corespunderii proiectului de Lege cu prevederile Constituției Republicii Moldova și a tratatelor la care Republica Moldova este parte. În cazul acestui proiect de lege, avizul Direcției Juridice nu a fost prezentat, deși suntem siguri că ar fi existat suficiente resurse în cadrul Secretariatului Parlamentului care să accentueze asupra riscurilor de neconstituționalitate ale proiectului de Lege dar și să menționeze un tratat bilateral în vigoare (Memorandumul de Înțelegere între Republica Moldova și Statele Unite ale Americii).

Din stenograma ședinței plenului Parlamentului din 3 decembrie 2020 am concluzionat că deputații din cadrul fracțiunilor parlamentare nu au avut la dispoziție posibilitatea să prezinte amendamente la proiectul de lege. Acțiunile președintelui ședinței sunt contrare prevederilor Regulamentului Parlamentului, în special articolul 59, care nu au permis deputaților în Parlament să prezinte propuneri conceptuale și amendamente la proiectul de Lege. Aceste acțiuni sunt contrare prevederilor articolului 64 și 73 din Constituție, întrucât urmare acestora au fost încălcate normele prevăzute de Regulamentul Parlamentului, iar prin acțiunile sale președintele ședinței a ignorat cerințele impuse de procedura legislativă. Mai mult, deputații din Parlament au fost lipsiți de dreptul de inițiativă legislativă, garantat de articolul 73 din Constituție.

3.4. Lipsa avizului obligatoriu al Guvernului la proiectul de Lege (articolul 131 alin. (4) din Constituție)

Articolul 131 alin. (4) din Constituție, dar și articolul 58 din Regulamentul Parlamentului prevăd în mod obligatoriu prezentarea de către Guvern a avizului la proiectele de lege care presupun



creșterea sau micșorarea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și creșterea sau micșorarea cheltuielilor bugetare. Mai mult, Guvernul trebuie să accepte aceste creșteri sau micșorări ale veniturilor sau cheltuielilor. Legea nr. 151/2018 prevedea un venit suplimentar la bugetul de stat prin intermediul înstrăinării cu titlul oneros a terenului pe teritoriul căruia se afla Stadionul Republican, iar Guvernul urma să determine valoarea bunului imobil și să negocieze prețul, care nu putea fi mai mic decât prețul de piață. În aceste condiții, un preț de piață urma să fie cunoscut de Guvern, care constituie o sursă de venit adițională la bugetul de stat. Prin absența unui aviz din partea Guvernului, care să accepte modificările la structura de venituri și cheltuieli, a fost încălcat articolul 131 alin. (4) din Constituție.

4. Concluzii

În baza analizei prevederilor supuse controlului constituționalității și a jurisprudenței Înaltei Curți, constatăm că Prevederile Legii nr. 217/2020 nu corespund prevederilor articolelor 1, 8, 64, 73 și 131 din Constituție:

- a) Nu au fost asigurate rigorile statului de drept, stabilite în articolul 1 alin. (3) din Constituție, prin nerespectarea principiilor statului de drept precum transparența în procesul decizional și consultarea publică;
- b) Au fost încălcate prevederile articolului 8 alin. (1) din Constituție, în special prin nerespectarea ierarhiei actelor internaționale și a celor naționale, iar prin abrogarea Legii nr. 151/2018 Parlamentul a desconsiderat angajamentele internaționale la care Republica Moldova. Mai mult, prin abrogarea Legii nr. 151/2018 au fost afectate și relațiile bilaterale dintre Republica Moldova și Statele Unite ale Americii;
- c) Parlamentul nu a respectat propriile rigori setate în Regulamentul Parlamentului și a încălcat prevederile articolului 64 alin. (1) din Constituție, inclusiv după cum au fost interpretate de Înalta Curte. Prin încălcarea procedurilor obligatorii de avizare și consultare cu publicul Parlamentul a încălcat rigorile stabilite pentru procedura legislativă;
- d) Legea nr. 217/2020 a fost aprobată cu încălcarea dreptului la inițiativă legislativă stabilit în articolul 73 din Constituție, întrucât în cadrul ședinței plenului Parlamentului nu au fost permise propuneri de concept și amendamente la proiectul de lege nr. 478/2020;
- e) Legea nr. 217/2020 nu a respectat cerințele articolului 131 alin. (4) din Constituției în partea ce ține de avizul obligatoriu și acceptul Guvernului pe proiecte de lege care cresc sau micșorează veniturile sau cheltuielile din bugetul de stat.



Membrii Grupului de Experți în domeniul Justiției (GEJ)

Iulian RUSU – Director Executiv Adjunct al IPRE, având 20 ani de experiență profesională, inclusiv în domeniul reformei sectorului justiției, Magistru în Dreptul Uniunii Europene (Universitatea Oxford, Marea Britanie)

Veronica MIHAILOV-MORARU – coordonatoare și expertă în cadrul GEJ, având 15 ani de experiență profesională, avocată cu 14 ani de experiență, Magistru în Drept (Universitatea de Stat din Moldova)

Svetlana BALMUȘ – expertă în cadrul GEJ, având peste 23 ani de experiență profesională, avocată, fostă judecătoare cu 15 ani de experiență și fostă procuror cu 4 ani de experiență, Licențiată în Drept (Universitatea de Stat din Moldova)

Tatiana CIAGLIC – expertă în cadrul GEJ, având 12 ani de experiență profesională, inclusiv în domeniul administrării instanțelor judecătorești, utilizării tehnologiilor informaționale, precum în domeniul formării continue a profesioniștilor din sectorul justiției, Magistru în Drept (Universitatea Liberă Internațională din Moldova)



Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) a fost înființat în martie 2015 în calitate de centru de analiză și cercetare (eng.: think-tank) independent, non-profit și apolitic. Misiunea IPRE este de a accelera integrarea europeană a Republicii Moldova prin promovarea reformelor sistemice, sporirea democrației participative și consolidarea rolului cetățenilor în procesele decizionale la nivel național și local.

IPRE este membru al Platformei Naționale a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic (www.eap-csf.eu), co-inițiator al Forumului Parteneriatului Estic al Centrelor de Cercetare (EaP Think-Tank Forum) lansat în anul 2017 la Chișinău.

Adresa: Str. București 90, of. 20
Chișinău, MD-2001, Republica Moldova
Tel.: + 373 22 788 989
E-mail: info@ipre.md
Web: www.ipre.md