



12 12 2013

Dj-Nr. 570

A V I Z

**la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative
(nr.487 din 02.12.2013)**

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, înaintat spre examinare în mod prioritar, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/02.04.1996, și ale Legii privind actele legislative nr.780/27.12.2001 și expune următoarele.

Aspecte de ordin general și procedural:

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea nr.958 din 02.12.2013.

2. Potrivit Notei informative, proiectul de lege a fost elaborat urmare adoptării Hotărârii Curții Constituționale nr.31 din 01.10.2013, prin care au fost declarate neconstituționale prevederile art.11 alin.(4) al Legii cu privire la Banca Națională nr.548-XIII din 21.07.1995 și art.21 alin.(3) al Legii contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10.02.2000 cu excepția prevederilor referitoare la retragerea licenței băncii și la actele impuse de Banca Națională a Moldovei în procesul de lichidare a băncii.

Astfel, proiectul de lege urmează a fi examinat prin prisma prevederilor constituționale, a Hotărârii Curții Constituționale menționate, precum și a Adresei la aceasta.

3. Urmare examinării proiectului de lege, constatăm impunerea unor norme juridice speciale privind procedura de contestare a actelor Băncii Naționale și examinarea acestora în instanța de judecată, cu stabilirea unor condiții și termeni prin derogare de la procedura generală considerăm că, această abordare nu poate fi acceptată din punct de vedere conceptual, ca fiind contrară spiritului și constatărilor Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr.31/2013.

La pct.77 și 78 din Hotărârea menționată, Curtea a reținut că, întrucât potrivit art.114 din Constituție justiția se realizează în numele legii doar de instanțele judecătorești, acestea urmează să dispună de plenitudine prerogativelor procesuale pentru soluționarea justă a cauzei, fără stabilirea unor limitări nejustificate în acțiunile care urmează a fi întreprinse, pentru ca la realizarea scopului final hotărârea judecătorească să nu devină doar una iluzorie.

Avînd în vedere cele relatate supra, Curtea a constatat că unele prevederi derogatorii din cele supuse controlului constituționalității constituie o restrîngere nejustificată impusă de legiuitor sub aspectul independenței activității instanțelor judecătorești, iar limitarea prerogativei acordate reclamantului de a putea solicita instanței suspendarea actului administrativ, ca măsură asiguratorie pînă la pronunțarea hotărîrii, face imposibilă apărarea persoanei împotriva încălcării neîntemeiate a drepturilor și libertăților sale constituționale și nu creează garanții suplimentare de asigurare a legalității, fapt ce contravine articolelor 6, 20 alin.(1) și 114 din Constituție.

Curtea Constituțională s-a pronunțat în mod expres și a constatat că sunt exceptate de la prevederile generale doar normele juridice referitoare la retragerea licenței băncii și la actele impuse de Banca Națională a Moldovei în procesul de lichidare a băncii.

Obiecții de ordin tehnico-juridic:

La art.I, normele de modificare a Legii cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548-XIII din 21.07.1995:

La pct.1, norma de modificare a art.11 alin.(4), deși urmărește scopul de reglementare a procedurii de contestare a actelor administrative ale Băncii Naționale conform procedurii de examinare a acțiunii în contenciosul administrativ, limitează și restrînge aplicarea prevederilor cu caracter general stabilite prin Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10.02.2000.

Enumerarea actelor administrative ale Băncii Naționale exceptate de la procedura generală, stabilirea dreptului de contestare a acestora doar sub aspectul procedurii de adoptare, stabilirea termenului de contestare de 30 de zile fără specificarea datei de curgere a acestuia și fără a se ține cont de caracterul actului administrativ constituie o denaturare a prevederilor legislației în vigoare în domeniu și contravine principiilor de bază ale legiferării.

Potrivit art.4 din Legea privind actele legislative, actul legislativ trebuie să corespundă prevederilor tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, inclusiv legislației comunitare, *să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare și unificare a legislației. La elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiile oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente.*

Astfel, constatăm existența unor contradicții dintre normele de modificare propuse la pct.1 din proiect cu prevederile Legii contenciosului administrativ. Potrivit art.3 din legea menționată, obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ și individual, prin care este vătămât un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț, emise de autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora. Actele exceptate de la controlul judecătoresc sunt enumerate expres la art.4 din aceeași lege. Iar art.14 stabilește că, persoana care se consideră vătămăată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ va solicita, printr-o cerere prealabilă, autorității publice emitente, *în termen de 30 de zile de la data comunicării actului*, revocarea,

în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel. Termenul de 30 de zile specificat supra nu se extinde asupra actului administrativ cu caracter normativ.

Mai mult decât atât, potrivit art.13 din Legea contenciosului administrativ, legalitatea unui act administrativ cu caracter normativ, emis de o autoritate publică, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces într-o pricină de drept comun, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate.

Cu referire la normele procedurii de examinare a acțiunii în contenciosul administrativ ce limitează *examinarea actelor administrative ale Băncii Naționale doar sub aspectul procedurii de adoptare*, prevăzute la art.1 pct.1 alin.(4) și alin.(6), atenționăm că, sub aspectul procedurii de adoptare pot fi examinate doar actele administrative ale autorităților ce au competențe constituționale în adoptarea lor.

În această ordine de idei, *actele administrative ale Băncii Naționale ce pot fi examinate doar sub aspect de ordin procedural sunt actele ce rezultă din dreptul exclusiv la emisia monetară*, conform prevederilor art.130 alin.(3) din Constituție, ținând cont de faptul că, emisia se efectuează conform deciziei Parlamentului.

În situația în care și legile se supun controlului constituționalității de către Curtea Constituțională, este inadmisibil ca actele Băncii Naționale să nu fie pasibile de control al legalității și să fie exceptate de la examinarea în fond.

Cît privește norma de completare a art.11 cu alin.(6), care prevede că cererile de contestare a actelor Băncii Naționale, menționate la alin.(4) din același articol, se examinează de instanța de judecată în termen de 3 luni din data depunerii, atenționăm asupra necesității de examinare a acestora prin prisma recomandărilor Curții Constituționale expuse în Adresă la Hotărîrea nr.31/2013.

Curtea a recomandat revizuirea dispozițiilor legale privind determinarea termenului de examinare de instanța de judecată a cererii de contestare a actelor Băncii Naționale, cu luarea în considerare a criteriilor ce determină termenul rezonabil, astfel încît părțile în proces să dispună de suficient timp pentru a-și pregăti apărarea, iar judecătorul – de posibilitatea de a examina minuțios cauza, pentru asigurarea unui proces echitabil. „Ținînd cont de criteriile de determinare a termenului rezonabil (complexitatea pricinii, comportamentul participanților la proces, conduita instanței judecătorești și a autorităților, importanța procesului pentru cel interesat), Curtea a reținut că stabilirea prin lege a unor termene fixe de soluționare a litigiilor incumbă statului o obligație pozitivă, însă o eventuală depășire a acestora poate determina încălcarea dreptului la un proces echitabil și, în consecință, poate conduce la condamnarea Republicii Moldova la Curtea Europeană.,,

Autorii proiectului de lege nu au ținut cont de aspectele invocate.

Prin urmare, recomandăm:

- *expunerea alin.(4) a art.11 în următoarea redacție: "(4) Actele Băncii Naționale cu caracter individual pot fi contestate prin depunerea unei cereri prealabile la Consiliul de administrație în termen de 30 de zile de la data comunicării. Termenul de 30 de zile nu se extinde asupra actelor Băncii Naționale cu caracter normativ."*;

- la alin.(5) substituirea cuvintelor "cererile prealabile privind actele" cu cuvintele "cererile prealabile privind contestarea actelor";
- excluderea din textul art.I a normei de completare a art.11 cu alin.(6).

La art.II, normele de modificare a Legii contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10.02.2000:

La pct.2 norma de modificare a alin.(3) al art.21 din Legea contenciosului administrativ, necesită a fi examinată în conformitate cu pct.2 din Hotărîrea Curţii Constituţionale nr.31/2013, prin s-a declarat expres că, poate fi suspendată executarea actelor referitoare la retragerea licenţei băncii şi la actele impuse de Banca Naţională a Moldovei în procesul de lichidare a băncii, **recomandăm substituirea cuvintelor "cu privire la iniţierea procedurii de lichidare silită a băncii, precum şi măsurile implementate de Banca Naţională sau de lichidator în cursul lichidării silite a băncii".**

Referitor la suspendarea acţiunii actelor administrative, este de remarcat că, art.7¹ din Codul jurisdicţiei constituţionale nr.502-XIII din 16.06.1995 prevede dreptul Curţii Constituţionale de a suspenda acţiunea actelor supuse controlului constituţionalităţii, sesizate în modul corespunzător, care afectează sau se referă la domeniile stabilite la alin.(2) din articolul menţionat pînă la soluţionarea în fond a cauzei cu emiterea unei decizii sau hotărîri definitive. Articolul dat prevede, de asemenea că, se poate dispune suspendarea acţiunii actelor cu caracter individual emise de Parlament, Preşedintele Republicii Moldova sau de Guvern, care se referă la persoanele oficiale de stat exponente ale unui interes public şi/sau politic deosebit.

Prin urmare, normele de completare a art.21 cu alin.(4) -- (10) din Legea contenciosului administrativ pot fi acceptate doar în cazul atribuirii acestora unui conţinut general, aplicabil procedurii de suspendare a executării tuturor actelor administrative, fără nici o derogare.

Drept exemplu de reglementare în sensul normelor prevăzute la art.II pct.3 din proiectul de lege poate fi norma alin.(6) al art.7¹ din Codul jurisdicţiei constituţionale care prevede că: "În cazul suspendării acţiunii actului normativ contestat, Curtea Constituţională va examina, în fond, sesizarea într-un termen rezonabil, care nu va depăşi 15 zile de la înregistrare. În caz de necesitate, Curtea Constituţională poate decide, argumentat, prelungirea termenului de 15 zile cu încă maximum 15 zile."

Normele de modificare a art.23 din Legea contenciosului administrativ, stabilesc reguli speciale de examinare în instanţa de judecată a cererilor de contestare a actelor Băncii Naţionale. Normele menţionate intervin în competenţele constituţionale ale instanţei de judecată, limitîndu-le la examinarea actelor respective ale Băncii Naţionale doar sub aspectul procedurii de adoptare cu stabilirea termenului de examinare de 3 luni din data depunerii.

În acest sens, cu referire la art.114 din Constituţie, care stabileşte că justiţia se înfăptuieşte în numele legii numai de instanţele judecătoreşti, Curtea Constituţională a reţinut că instanţele judecătoreşti **urmează să dispună de plenitudinea prerogativelor procesuale pentru soluţionarea justă a cauzei, fără stabilirea unor limitări nejustificate în acţiunile care urmează a fi întreprinse,**

pentru ca la realizarea scopului final hotărârea judecătorească să nu devină doar una iluzorie.

De asemenea, prin normele proiectului de lege menționate se aduce atingere și prevederilor drepturilor garantate la art.20, 26 alin.(2) și art.53 din Constituție care stabilesc că:

"Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție."

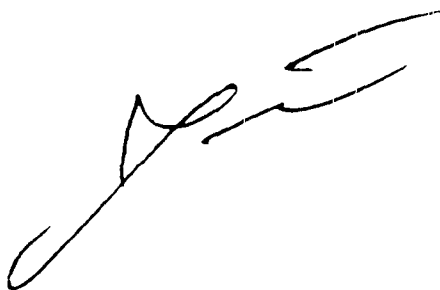
"Fiecare om are dreptul să reacționeze independent, prin mijloace legitime, la încălcarea drepturilor și libertăților sale".

"Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei."

Potrivit constatărilor Curții Constituționale în acest sens, "unele prevederi derogatorii din cele supuse controlului constituționalității constituie o restîngere nejustificată impusă de legiuitor sub aspectul independenței activității instanțelor judecătorești, iar limitarea prerogativei acordate reclamantului de a putea solicita instanței suspendarea actului administrativ, ca măsură asiguratorie pînă la pronunțarea hotărârii, face imposibilă apărarea persoanei împotriva încălcării neîntemeiate a drepturilor și libertăților sale constituționale și nu creează garanții suplimentare de asigurare a legalității, fapt ce contravine articolelor 6, 20 alin.(1) și 114 din Constituție."

La art.III, normele de completare a Codului de procedură civilă, examinate prin prisma obiecțiilor invocate prin prezentul aviz, de asemenea, nu pot fi acceptate, fiind interdependente cu reglementările art.I și art.II din proiect.

Prin urmare, proiectul de lege în redacția propusă nu poate fi prezentat spre examinare și adoptare în Parlament. Recomandăm Comisiei sesizate în fond redactarea și definitivarea acestui, în vederea aducerii în corespundere cu prevederile Constituționale, prin prisma Hotărîrii Curții Constituționale nr.31/2013, ținînd cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz.



Șef Direcție
Ion CREANGĂ

Ex. I. Gălușcă
Tel. 3-19