



OFICIUL AVOCATULUI POPORULUI DIN MOLDOVA

ОФИС НАРОДНОГО
АДВОКАТА
МОЛДОВЫ

THE PEOPLE'S
ADVOCATE OFFICE OF
MOLDOVA



MD-2012, Moldova, Chişinău,
str. Sfatul Ţării, 16

Tel: 234 – 800; Fax: 225 – 442
E-mail: cpdom@mdl.net

15.10.16 nr. 01-10/3
la nr. _____ din _____

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpuşneanu nr. 28,
Chişinău MD 2004, Republica Moldova

SESIZARE

Prezentată în conformitate cu art. 25 lit. i) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, art.38 alin. (1) lit. i) și art.39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995 și art. 26 din Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr. 52 din 03.04.2014.

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA			
INTRARE NR.	<u>127a</u>		<u>1</u>
<u>25</u>	<u>10</u>	20	<u>16</u>

I. AUTORUL SESIZĂRII

- Mihail Cotorobai, Avocat al Poporului
- Municipiul Chișinău, str. Sfatul Țării 16
- Tel: 022 234 800; 022 222 224
- Fax: 022 225 442

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are ca obiect de examinare *Legea 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.*

Art.1 din Legea nr. 235 din 3 octombrie 2016, stabilește condițiile de emisiune a obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015, acordate Băncii Naționale a Moldovei de către Ministerul Finanțelor pentru garantarea creditelor de urgență.

III. CADRUL NORMATIV PERTINENT

Constituția Republicii Moldova 29 iulie 1994

Articolul 1

Statul Republica Moldova

- (1) Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil.
- (2) Forma de guvernământ a statului este republica.
- (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 2

Suveranitatea și puterea de stat

- (1) Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.
- (2) Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.

Articolul 4

Drepturile și libertățile omului

(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

Articolul 15

Universalitatea

Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea.

Articolul 16

Egalitatea

(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

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 47

Dreptul la asistență și protecție socială

(1) Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzînd hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.

(2) Cetățenii au dreptul la asigurare în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrînețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința lor.

Articolul 126

Economia

(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

(2) Statul trebuie să asigure:

- a) reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii;
- b) libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție;
- c) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;
- d) stimularea cercetărilor științifice;
- e) exploatarea rațională a pământului și a celorlalte resurse naturale, în concordanță cu interesele naționale;
- f) refacerea și protecția mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic;
- g) sporirea numărului de locuri de muncă, crearea condițiilor pentru creșterea calității vieții;
- h) inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine.

Articolul 54

Restrângerea 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 restrângeri decât 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 confidentiale 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.

Declarația Universală a drepturilor omului din 10.12.1948

Articolul 22

Orice persoană, în calitate de membru al societății, are dreptul la securitate socială; ea este îndreptățită să obțină satisfacerea drepturilor economice, sociale și culturale indispensabile pentru demnitatea și libera dezvoltare a personalității sale, prin efort național și cooperare internațională, ținîndu-se seama de organizarea și de resursele fiecărei țări.

Articolul 25

1. Orice persoană are dreptul la un nivel de viață corespunzător asigurării sănătății sale, bunăstării proprii și a familiei, cuprinzînd hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare, are dreptul

la asigurare în caz de șomaj, de boală, de invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în alte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență ca urmare a unor împrejurări independente de voința sa.

2. Mama și copilul au dreptul la ajutor și ocrotire speciale. Toți copiii, indiferent dacă s-au născut în cadrul sau în afara căsătoriei, se bucură de aceeași ocrotire socială.

Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din 16.12.1966

Articolul I

1. Toate popoarele au dreptul de a dispune de ele însele. În virtutea acestui drept ele își determină liber statutul politic și își asigură liber dezvoltarea economică, socială și culturală.

2. Pentru a-și îndeplini scopurile, toate popoarele pot dispune liber de bogățiile și de resursele lor naturale, fără a aduce atingere obligațiilor care decurg din cooperarea economică internațională, întemeiată pe principiul interesului reciproc, și din dreptul internațional. În nici un caz un popor nu va putea fi lipsit de propriile mijloace de trai.

3. Statele părți la prezentul Pact, inclusiv cele care au răspunderea administrării de teritorii neautonome și de teritorii sub tutelă, trebuie să înlănească realizarea dreptului popoarelor de a dispune de ele însele și să respecte acest drept, în conformitate cu dispozițiile Cartei Națiunilor Unite.

Articolul 2

1. Fiecare stat parte la prezentul Pact se angajează să acționeze, atât prin propriul său efort, cât și prin asistență și cooperare internațională, în special pe plan economic și tehnic, folosind la maximum resursele sale disponibile, pentru ca exercitarea deplină a drepturilor recunoscute în prezentul Pact să fie asigurată progresiv prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri legislative.

2. Statele părți la prezentul Pact se angajează să garanteze că drepturile enunțate în el vor fi exercitate fără nici o discriminare întemeiată pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau pe orice altă împrejurare.

3. Țările în curs de dezvoltare, ținând seama în modul convenit de drepturile omului și de economia lor națională, pot să stabilească în ce măsură vor garanta celor care nu le sunt cetățeni drepturile economice recunoscute în prezentul Pact.

Articolul 9

Statele părți la prezentul Pact recunosc dreptul pe care îl are orice persoană la **securitatea socială**, inclusiv asigurări sociale.

Articolul 11

1. Statele părți la prezentul Pact, recunoscînd **dreptul oricărei persoane la un nivel de trai suficient** pentru ea însăși și familia sa, inclusiv hrană, îmbrăcăminte și locuință suficiente, precum și la o îmbunătățire continuă a condițiilor sale de existență. Statele părți vor lua măsuri potrivite pentru a asigura realizarea acestui drept și recunosc în acest scop importanța esențială a unei cooperări internaționale liber consimțite.

2. Statele părți la prezentul Pact, recunoscînd dreptul fundamental pe care îl are orice persoană de a fi la adăpost de foame, vor adopta, fiecare în parte și prin cooperare internațională, măsurile necesare, inclusiv programe concrete:

a) pentru a îmbunătăți metodele de producție, de conservare și de distribuire a produselor alimentare prin deplina utilizare a cunoștințelor tehnice și științifice, prin difuzarea principiilor de educație în ce privește alimentația și prin dezvoltarea sau reforma regiunilor agrare în așa fel încît să asigure cît mai bine punerea în valoare și utilizarea resurselor naturale;

b) pentru a asigura o repartiție echitabilă a resurselor alimentare mondiale în raport cu nevoile, ținînd seama de problemele care se pun atît țărilor importatoare, cît și țărilor exportatoare de produse alimentare.

Carta Socială Europeană* (revizuită) din 03.05.1996

Articolul 4

Dreptul la o salarizare echitabilă

În vederea asigurării exercitării efective a dreptului la o salarizare echitabilă, părțile se angajează:

1) să recunoască dreptul lucrătorilor la o salarizare suficientă, care să le asigure acestora, precum și familiilor lor un nivel de trai decent;

2) să recunoască dreptul lucrătorilor la o rată majorată a salarizării pentru orele suplimentare de muncă, cu excepția unor cazuri speciale;

3) să recunoască dreptul lucrătorilor și al lucrătoarelor la salarizare egală pentru muncă de valoare egală;

4) să recunoască dreptul tuturor lucrătorilor la o perioadă de preaviz rezonabilă, în cazul încetării angajării;

5) să nu autorizeze reținerile din salarii decît în condițiile și în limitele prescrise de legislația sau de reglementarea națională ori fixate prin convenții colective sau prin sentințe de arbitraj.

Exercitarea acestor drepturi trebuie să fie asigurată fie prin intermediul convențiilor colective încheiate în mod liber, fie prin metodele legale de fixare a salariilor, fie prin orice altă modalitate adecvată condițiilor naționale.

Articolul 12

Dreptul la securitate socială

În vederea exercitării efective a dreptului la securitate socială, părțile se angajează:

- 1) să stabilească sau să mențină un regim de securitate socială;
- 2) să mențină regimul de securitate socială la un nivel satisfăcător cel puțin egal cu cel necesar pentru ratificarea Codului european de securitate socială;
- 3) să depună eforturi pentru a aduce treptat regimul de securitate socială la un nivel mai ridicat;
- 4) să ia măsuri, prin încheierea de acorduri bilaterale sau multilaterale corespunzătoare sau prin alte mijloace și sub rezerva condițiilor stipulate în aceste acorduri, pentru a asigura:
 - a) egalitatea de tratament între cetățenii fiecărei părți și cetățenii celorlalte părți, în ceea ce privește drepturile de securitate socială, inclusiv păstrarea avantajelor acordate de legislațiile de securitate socială, indiferent de deplasările pe care persoanele protejate le-ar putea efectua între teritoriile părților;
 - b) acordarea, menținerea și restabilirea drepturilor de securitate socială prin mijloace precum totalizarea perioadelor de asigurare sau de angajare, îndeplinite conform legislației fiecăreia dintre părți.

Articolul 13

Dreptul la asistență socială și medicală

În vederea exercitării efective a dreptului la asistență socială și medicală, părțile se angajează:

- 1) să vegheze ca orice persoană care nu dispune de resurse suficiente și care nu este în măsură să și le procure prin propriile mijloace sau să le primească dintr-o altă sursă, în special prin prestații rezultate dintr-un regim de securitate socială, să poată beneficia de o asistență corespunzătoare și, în caz de boală, de îngrijirile impuse de starea sa;
- 2) să vegheze ca persoanele care beneficiază de o astfel de asistență să nu sufere, din acest motiv, o reducere a drepturilor lor politice sau sociale;
- 3) să prevadă ca fiecare să poată obține, prin servicii competente cu caracter public sau privat, orice sfat și orice ajutor personal, necesare pentru a preveni, a îndepărta sau a atenua starea de nevoie de ordin personal și de ordin familial;
- 4) să aplice dispozițiile paragrafelor 1-3 ale prezentului articol, în condiții de egalitate cu proprii cetățeni, cetățenilor celorlalte părți care se află în mod legal pe teritoriul acestora, în conformitate, cu obligațiile pe care părțile și le asumă în virtutea Convenției europene de asistență socială și medicală, semnată la Paris la 11 decembrie 1953.

Legea nr.780 din 27.12.2001 privind actele legislative

Articolul 4. Principiile de bază ale legiferării

(1) 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.

(2) Actul legislativ trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare și unificare a legislației.

(3) La elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiile:

a) oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente;

b) consecutivității, stabilității și predictabilității normelor juridice;

c) transparenței, publicității și accesibilității.

Articolul 5. Condițiile generale obligatorii ale actului legislativ

(1) Apărarea drepturilor, libertăților, intereselor legitime ale cetățenilor, egalitatea și echitatea socială, precum și compatibilitatea cu legislația comunitară constituie o condiție obligatorie a oricărui act legislativ.

(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.

Legea Nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional

Articolul 7. Obligațiile autorităților publice

(1) Autoritățile publice sînt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin:

a) diseminarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate prin plasarea acestora pe pagina web oficială a autorității publice, prin afișarea lor la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzarea lor în mass-media centrală sau locală, după caz;

b) informarea, în modul stabilit, asupra organizării procesului decizional;

c) instituționalizarea mecanismelor de cooperare și de parteneriat cu societatea;

d) recepționarea și examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, ale altor părți interesate în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii;

e) consultarea opiniei tuturor părților interesate de examinarea proiectelor de decizii, conform prezentei legi.

(2) Transparența procesului decizional în cazul Parlamentului se asigură în conformitate cu regulamentul acestuia.

III. EXPUNEREA PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ȘI ARGUMENTELE ADUSE ÎN SPRIJINUL ACESTORA

Prin Hotărîrea de Guvern nr. 1085 din 26.09.2016, Guvernul a declarat angajarea răspunderii politice a Guvernului asupra proiectului de lege 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. La 4 octombrie 2016, Președintele Republicii Moldova a semnat decretul nr. 2360 pentru promulgarea acestei legi.

Astfel, potrivit prevederilor art. 2 din această lege (Legea nr. 235 din 3 octombrie 2016), volumul obligațiunilor de stat emise va fi egal cu suma creditelor neachitate de către „Banca de Economii” S.A., BC „Banca Socială” S.A. și BC „Unibank” S.A. Băncii Naționale a Moldovei la data emiterii obligațiunilor de stat. (alin. 1) Obligațiunile de stat vor fi emise la valoarea nominală, la rata fixă a dobânzii, pe termene de pînă la 25 de ani, în volum total de pînă la 13583717000 lei, cu rata efectivă a dobânzii de 5 la sută. (alin. 2) Condițiile de emisiune și de răscumpărare a obligațiunilor de stat stabilite în prezenta lege vor fi prevăzute într-un Acord privind emisiunea și răscumpărarea obligațiunilor de stat în vederea executării obligațiilor Ministerului Finanțelor rezultante din garanțiile de stat, semnat între Ministerul Finanțelor și Banca Națională a Moldovei. (alin.7)

Pornind de la dezideratul că Instituția Ombudsmanului (Avocatul Poporului) joacă un rol fundamental în consolidarea democrației, a statului de drept și a drepturilor omului, prin activismul său, Ombudsmanul dintr-o societate democratică trebuie să lupte pentru consolidarea mecanismelor de responsabilizare a tuturor actorilor implicați în protecția drepturilor fundamentale, facilitând astfel realizarea unei bune guvernări într-un stat de drept¹. Prin urmare, consider că la adoptarea **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** nu s-a ținut cont de următoarele prevederi ale Constituției:

- articolul 1 alineatul (3), care stipulează că 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 prezintă valori supreme și sînt garantate;
- articolul 4 alineatul (1), conform căruia dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în conformitate cu Declarația Universală a Drepturilor Omului cu pactele și celelalte tratate la care Republica Moldova este parte;
- articolul 47, în baza căruia statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzînd hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală,

¹ Hotărîrea Curții Constituționale nr. 22 din 16 iulie 2015, Avizul Curții Constituționale Nr. 3 din 18.04.2016

precum și serviciile sociale necesare, iar cetățenii au dreptul la asigurare de stat în caz de bătrânețe;

- articolul 126 alineatul (2) litera g), în baza căruia statul este obligat să asigure crearea condițiilor pentru creșterea calității vieții.

În opinia mea, implementarea Legii nr. 235 din 3 octombrie 2016 va afecta unul din drepturile fundamentale ale cetățenilor, dreptul la un trai decent garantat de art. 47, 126 alin.(2) lit. g) din Constituția Republicii Moldova, art.1, 2, 9 și 11 din Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, art. 22,25 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 4, 12, 13 din Carta Socială Europeană* (revizuită) din 03.05.1996.

De altfel, pachetul de legi prevede diminuarea veniturilor și cheltuielilor în bugetul de stat și în bugetul fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală². Trezește îngrijorarea situația în aceste bugete publice care vor fi aprobate pe anii viitor, în condițiile Acordului privind emisiunea și răscumpărarea obligațiilor de stat în vederea executării obligațiilor Ministerului Finanțelor rezultante din garanțiile de stat, semnat între Ministerul Finanțelor și Banca Națională a Moldovei.

Consider că există un risc al acoperirii datoriei aferente fraudelor bancare din surse fiscale. Înainte de a defini sursele bugetare non-fiscale recomandate de a fi utilizate în mod prioritar la acoperirea datoriei aferente fraudelor bancare, vom accentua care sunt principalele riscuri dacă datoria va fi utilizată de către autorități în mod discreționar, din surse fiscale (situația de status-quo). Pe parcursul următorilor 25 de ani, povara fiscală asupra plătitorilor de impozite, pentru deservirea și stingerea datoriei aferente convertirii garanțiilor emise de Guvern (în continuare - datorie), va constitui aproximativ 24,5 miliarde lei³. Componenta principală destinată acoperirii datoriei, astfel cum este prevăzută în Legea nr. 235 din 03.10.2016⁴, va fi de 13,3 miliarde lei, iar dobânda – 11,2 miliarde lei. În cazul în care autoritățile vor utiliza sursele bugetare fiscale pentru acoperirea datoriei și nu vor depune mai multe eforturi pentru definirea surselor adiționale non-fiscale, vor fi generate riscuri majore care ar putea periclita dezvoltarea durabilă a țării, și anume:

1. Nivelul deficitului bugetar preconizat pentru 2016, deja se situează la 3.2% din PIB⁵. Includerea cheltuielilor pentru deservirea datoriei, pe fundalul unei creșteri economice anemice și a politicilor economice austere, majorează riscul ca deficitul bugetar să depășească considerabil 3% din PIB în termen mediu și lung. În condițiile date, reluarea achizițiilor publice în regim normal, dar și a proiectelor investiționale va fi practic imposibilă. Perpetuarea unui nivel atât de mare al deficitului bugetar ar putea fi

² Legea nr. 236 din 03.10.2016 pentru modificarea și completarea Legii bugetului de stat pe anul 2016 nr.154 din 1 iulie 2016, Legea nr. 238 din 03.10.2016 privind modificarea Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2016 nr.157 din 1 iulie 2016

³ A se vedea Anexa nr.1

⁴ Legea Nr. 235 din 03.10.2016 privind emisiunea obligațiilor 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 <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366948>

⁵ <http://mf.gov.md/files/files/Acte%20Legislative%20si%20Normative/CATALOG/bugetul%20pentru%20cetateni.pdf>

determinată și de creșterea tot mai pronunțată a evaziunii fiscale, pe fondul nemulțumirilor crescânde în societate.

2. Pentru a asigura stabilitatea macroeconomică a țării, în contextul creșterii considerabile a deficitului bugetar, autoritățile vor fi obligate să recurgă la unul din două scenarii: majorarea impozitelor sau reducerea considerabilă a cheltuielilor în alte categorii vitale, precum protecție socială, învățământ, ocrotirea sănătății, securitate națională etc. Spre exemplu, acoperirea în următorii 25 de ani a datoriei de 24,5 miliarde lei, exclusiv din surse fiscale, va pune presiune anuală pe buget de până la 1,2 miliarde lei⁶, ceea ce reprezintă de 4 ori mai mult decât întreg bugetul anului 2016 pentru apărare națională, 18% din bugetul pentru ocrotirea sănătății, 13% din bugetul destinat educației, 7% din bugetul protecției sociale.
3. Cele 1,2 miliarde lei redirecționate în fiecare an din contul resurselor bugetare limitate în scopul deservirii datoriei cauzate de fraudele bancare va reprezenta costul de oportunitate al societății. Așa cum am menționat în paragraful anterior, aceasta va afecta nivelul de trai al populației, precum și ritmul creșterii economice pentru următorii ani, pentru că deservirea și achitarea datoriei vor avea prioritate în detrimentul investițiilor în domenii productive, sau asigurării sociale a cetățenilor.

Centrul Național Anticorupție a notat, printre altele, că „documentul nu rezolvă problema în sine și nu identifică soluții pentru gestionarea datoriilor”, apreciind de asemenea că acesta este unul de natură „să afecteze grav drepturile și interesele fundamentale ale cetățenilor, garantate prin lege”⁷.

Potrivit raportului de expertiză asupra proiectului de lege *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*, Centrul de Analiză și prevenirea Corupției a concluzionat că acest proiect de lege prezintă elemente de coruptibilitate și a făcut referire la următoarele⁸: Acest proiect de lege nu prevede ca scop apărarea drepturilor, libertăților, intereselor legitime ale cetățenilor, egalitatea și echitatea socială; Nu a fost transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate; lipsa de transparență în elaborarea acestei legi; În nota informativă nu a fost analizată despre compatibilitatea prevederilor din proiect cu prevederile legislației comunitare și alte standarde internaționale; Nu sunt descrise eventualele soluții pentru a rezolva problemele ce țin de gestionarea acestor datorii; La proiectul de lege lipsește expertizele juridice, anticorupție, economice, financiare, științifice și de alt gen; Nu sunt descrise avantajele și dezavantajele consecințele economico financiare ce pot surveni în rezultatul adoptării; În nota informativă nu este descrisă situația reală în sistemul bancar; În lege cât și în nota informativă nu este

⁶ Această sumă depinde în mod direct de programul de răscumpărare înainte de termen a obligațiunilor. Programul de plăți actuală a se vedea în Anexa nr.1

⁷ Scrisoarea Centrului Național Anticorupție nr.06/2217 din 18.05.2016 adresată Ministerului Finanțelor.

⁸ Raport de expertiză al Centrul de Analiză și prevenirea Corupției a concluzionat următoarele nr.720 din 15 iulie 2016

argumentat necesitatea examinării acestuia în mod prioritar; Nu a fost supus spre consultare publice cu cetățenii și alte părți interesate; Nu este clar și nici nu s-a argumentat în nota informativă motivul stabilirii termenului de 25 de ani și rata efectivă a dobânzii de 5 la sută; nu sunt clare condițiile înaintate de FMI pentru semnarea un nou memorandum; Va perturba realizarea veniturilor și cheltuielile la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, ceea ce în consecință va avea ca impact restrângerea drepturilor legitime a cetățenilor.

Potrivit notei de poziție privind convertirea creditelor de urgență acordate de către BNM în 2014/15 unor bănci comerciale în datorie de stat, Centrul Analitic Independent „Expert Grup”⁹ a făcut referire la cel puțin 6 probleme asociate cu natura și modul în care a fost luată această decizie. Aceasta se referă: lipsa de transparență în procesul decizional; caracterul nedemocratic al adoptării deciziei respective; decizia a fost luată pe fondul progreselor modeste în remediarea consecințelor fraudei bancare; convertire a garanțiilor emise de Guvern în obligațiuni de stat comportă și un hazard moral sporit; Rata efectivă a dobânzii de 5 % asupra obligațiunilor emise pentru perioada de 25 ani, nu are justificare economică; în ultima instanță, este un act de injustiție socială evidentă. Totodată, Centrul Analitic Independent „Expert Grup” a venit și cu unele recomandări care se referă la: expunerea Curții Constituționale asupra legalității prevederilor legislative care au permis acordarea creditelor de către BNM sub garanția Guvernul; demararea unei anchete asupra modului cum a fost soluționată criza celor trei bănci lichidate; dinamizarea anchetelor privind investigarea furturilor comise în sectorul bancar și avansarea procesului de recuperare a fondurilor deturnate; realizarea unui audit extern independent al BNM, prezentat publicului larg, care să stabilească corectitudinea clară a deciziilor luate de aceasta în timpul crizei bancare; stabilirea exactă a responsabilităților individuale și colective a tuturor celor implicați în declanșarea, stimularea și ”soluționarea” crizei bancare cu acțiuni ulterioare corespunzătoare; revizuirea memorandumului de înțelegere între BNM și Ministerul Finanțelor după cum și a deciziilor conexe și excluderea dobânzii de 5%; stabilirea achitării creditului exclusiv din 2 surse: recuperarea activelor de la cele 3 bănci falimentare și profitul BNM; revederea/completarea cadrului legal pentru a clarifica modul și cazurile în care Guvernul își asumă răspunderea.

Potrivit barometrului opiniei publice – aprilie 2016¹⁰, constat următoarele aspecte îngrijorătoare în domeniul economiei și calitatea vieții – problemele sociale: „ Aspectele care trezesc cea mai mare insatisfacție din partea populației sunt: **salariile** (73,4% nu sunt deloc mulțumiți și 22,6% sunt nu prea mulțumiți), **pensiile** (respectiv, 76,4% și 17,7%), **starea locurilor de muncă** (67,1% și 25,3%), **combaterea corupției** (74,3% și 18,7%) și **nivelul de trai** (64,5% și 27,8%).

⁹ <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1331-nota-de-pozitie-privind-convertirea-creditelor-de-urgenta-in-datorie-de-stat&category=184>

¹⁰ Barometrul Opiniei Publice, aprilie 2016

Asistența medicală de care dispun îi frustrează pe 72%. **Îngrijorare de bază** a populației este viitorul copiilor (52,1%),prețurile (45,8%),șomajul (42,9%), sărăcia este un motiv de îngrijorare pentru 41,5% dintre respondenți, iar corupția – 38,8%.”

După cum s-a menționat, Constituția țării recunoaște că statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un **nivel de trai decent**. Prin conținutul său, dreptul la un nivel de trai decent include dreptul cetățeanului la condiții de viață, care să-i asigure, lui și familiei lui un trai civilizat. În acest caz, este vorba de un drept complex. El cuprinde îndeosebi dreptul la condiții rezonabile de existență și la ameliorarea lor continuă. Desigur traiul decent se realizează prioritar prin munca cetățeanului și a familiei sale, statul la rândul său, **trebuie să contribuie decisiv la ameliorarea condițiilor de viață pentru a asigura un standard civilizat de trai cetățenilor săi**. De aceea, Constituția obligă statul să ia măsuri pentru dezvoltarea economică a societății și protecția socială corespunzătoare¹¹.

În conformitate cu art.2 alin.(1) din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, Republica Moldova s-a angajat să acționeze atît prin propriul său efort, cît și prin asistență și cooperare internațională, în special, pe plan economic și tehnic, folosind la maximum resursele sale disponibile, pentru ca exercitarea deplină a drepturilor recunoscute în Pact să fie asigurate progresiv prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri legislative. Prin urmare, statul are sarcina de a asigura dezvoltarea durabilă și ascendentă a economiei și **protecția socială progresivă a cetățenilor săi**. Menționez, că potrivit prevederilor art. 9 din Pact, statul recunoaște dreptul pe care îl are orice persoană la securitatea socială, inclusiv asigurări sociale.

Astfel, potrivit *Comentariului general nr. 3 la Pactul ONU privind Drepturile Economice, Sociale și Culturale* ”esența obligațiilor Statelor Părți (Art. 2 par.1) 12/14/1990” Obligația principală care rezultă din Articolul 2 (1) este să se ia pași ”**cu scopul de a atinge progresiv realizarea deplină a drepturilor recunoscute**” în Pact. Termenul ”realizare progresivă” este deseori folosit pentru a descrie intenția acestei fraze. Conceptul realizării progresive constituie recunoașterea faptului că realizarea deplină a drepturilor economice, sociale și culturale nu va putea fi asigurată pe deplin într-o perioadă scurtă de timp. În acest sens obligația diferă semnificativ de cea cuprinsă în Articolul 2 al Pactului privind Drepturile Civile și Politice care cuprinde o obligație imediată privind asigurarea tuturor drepturilor relevante. Cu toate acestea, faptul că realizarea în timp, sau în alte cuvinte progresiv, este prevăzută de Convenție nu trebuie să fie interpretată ca mai puțin importantă. Pe de o parte este o tehnică flexibilă și necesară care reflectă realitatea și dificultățile pe care le confruntă orice țară în asigurarea realizării depline a drepturilor economice, sociale și culturale. Pe de altă parte, fraza trebuie citită prin prizma unui obiectiv general, și anume ”de *raison d'être*”, al Pactului

¹¹ Curtea Constituțională Hotărîre nr.9 din 03.03.97 despre constituționalitatea prevederilor punctului 2 din Hotărîrea Guvernului nr.677 din 6 octombrie 1995 cu privire la majorarea salariilor angajaților din sfera bugetară și a pensiilor cetățenilor (în redacția Hotărîrii Guvernului nr.55 din 30 ianuarie 1996) //Monitorul Oficial 18/6, 20.03.1997

care înseamnă stabilirea clară a obligațiilor Statelor părți în respectarea realizării depline a drepturilor vizate. Asta înseamnă că impune obligația de a acționa cât mai curînd și mai efectiv în realizarea acestui scop. Mai mult decît atît, orice măsură retrogresivă în acest sens ar cere atenție deosebită și ar necesita justificare exhaustivă cu referință la totalitatea drepturilor prevăzute de Pact și în contextul folosirii la maxim a resurselor disponibile.”

Ratificînd Carta socială europeană revizuită, Republica Moldova și-a asumat un șir de responsabilități. Aceste obligații țin în principal de adoptarea unor măsuri necesare în vederea executării reale a prevederilor ratificate. În raportul său pe anul 2013¹², Comitetul european pentru drepturi sociale (CEDS) a ajuns la următoarele concluzii cu referire la Republica Moldova, în special de neconformare cu standardele Cartei sociale din grupul tematic "Sănătate, securitate socială și protecție socială", în mod special: nu a fost stabilit dacă nivelul minim al indemnizației de șomaj este adecvat, iar nivelul minim al prestațiilor pentru limită de vîrstă este în mod evident inadecvat (12§1); nu a fost stabilit dacă Republica Moldova menține un sistem de securitate socială la un nivel cel puțin egal cu cel necesar pentru ratificarea Codului european de securitate socială (12§2); eforturile depuse de autorități pentru a aduce treptat regimul de securitate socială la un nivel superior sunt neadecvate (12§3); nu a fost posibil de stabilit dacă nivelul de asistență socială plătită unei singure persoană, fără resurse este adecvat; dacă nivelul de asistență socială acordată persoanelor în vîrstă, fără resurse este adecvat și dacă persoanele fără resurse au dreptul de a obține, în mod gratuit, asistența medicală cerute de starea lor de sănătate (13§1). În concluziile pe anul 2014¹³, Comitetul a formulat mai multe concluzii referitor la grupul tematic „dreptul la muncă”, în special de neconformare cu prevederile art. 4 §5, care se referă la respectarea dreptului la un salariu echitabil.

În raportul său pe anul 2015 la capitolul „dreptul la protecție socială”¹⁴, Ombudsmanul, a concluzionat, că nivelul scăzut al veniturilor, precum și ponderea înaltă a cheltuielilor pentru serviciile comunale operate de gospodăriile casnice, majorările de prețuri la produsele și serviciile de primă necesitate afectează nivelul de trai al populației. În aceste condiții puterea de cumpărare a populației se diminuează și mai mult, în consecință, aceasta contribuind la pauperizarea cetățenilor. Totodată, Ombudsmanul a făcut un apel către autoritățile statului să ia măsuri ferme pentru investigarea fraudei în sistemul bancar.

Așadar, statul este principalul actor responsabil într-o societate democratică care are obligația să creeze condiții necesare și să asigure bunăstarea cetățenilor în toate sectoarele vieții sociale în mod progresiv.

Totodată menționăm, că la elaborarea acestor legi nu s-a ținut cont de **principiile calității și previzibilității legii**. Referindu-se la calitatea normei de drept, în Hotărîrea nr.26 din 23.11.2010 Curtea Constituțională a statuat: “Pentru

¹² <http://www.infoeuropa.md/files/carta-sociala-europeana-revizuita-concluzii-2013-republica-moldova.pdf>

¹³ <http://infoeuropa.md/politica-sociala/carta-sociala-europeana-revizuita-concluzii-2014-republica-moldova/>

¹⁴ http://ombudsman.md/sites/default/files/document/attachments/raport_2015_final.pdf, pag.23-31

a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – 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. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție.”. În acest sens este elocventă și jurisprudența CtEDO, conform căreia „legea trebuie să fie accesibilă persoanei în cauză și să fie previzibilă sub aspectul consecințelor sale” (a se vedea și Hotărîrea Amann împotriva Elveției, alin.50). În sensul Convenției, o normă juridică trebuie să îndeplinească două condiții suplimentare: să fie accesibilă oricărei persoane, lucru care se realizează, de regulă, prin publicare; să fie enunțată cu claritate, astfel încât orice persoană să poată, în mod rezonabil, să își conformeze conduita cunoscînd consecințele juridice ale faptelor sale. Această ultimă condiție nu este îndeplinită, spre exemplu, atunci cînd norma legală nu prevede cu suficientă claritate condițiile în care autoritățile statale pot să ia o anumită măsură, precum și mijloacele de verificare a îndeplinirii condițiilor. În lipsa unor garanții procedurale, simpla existență fizică a normei legale nu este suficientă pentru a fi calificată drept lege, în sensul Convenției. Potrivit Hotărîrii nr. 39 din 22.12.1997¹⁵, Curtea Constituțională a notat că Reglementările legislative nu trebuie, totodată, să aducă prejudicii drepturilor fundamentale ale omului, consfințite de art.47 din Constituție.

Principiile legalității și securității juridice într-un stat de drept reclamă ca toți subiecții procesului legislativ să respecte rigorile dispozițiilor constituționale și normelor legislative ce reglementează acest proces. Or, o lege are putere juridică numai dacă la etapele de elaborare și adoptare au fost respectate normele juridice respective¹⁶. Așadar, potrivit Hotărîrii nr. 22 din 25 octombrie 2011¹⁷, Curtea a notat că sporirea gradului de complexitate al societăților moderne, inclusiv în contextul crizei economice, determină necesitatea obiectivă de a avea guverne care să dispună de mecanisme instituționale flexibile pentru a putea conduce economia. În acest context, rolul Parlamentului este de a se concentra asupra abordării politice a problemelor principiale din societate, mai puțin asupra celor de natură tehnică.

Prin urmare, Ombudsmanul consideră că pachetul de legi pentru care Guvernul și-a asumat răspundere în fața Parlamentului nu corespunde prevederilor art. 5 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001, care

¹⁵ Hotărîrea cu privire la controlul constituționalității art.4 și art.9, Anexelor nr.2 și nr.4, în partea ce ține de cheltuielile pentru susținerea activității organizațiilor obștești ale veteranilor, din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 1997 nr.1131-XIII din 26 martie 1997 nr. 39 din 22.12.1997

¹⁶ Hotărîre nr.38 din 15.12.98 despre controlul constituționalității Legii nr.101-XIV din 22 iulie 1998 "Pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 1998" //Monitorul Oficial 1-2/2, 07.01.1999

¹⁷ Hotărîre pentru controlul constituționalității prevederilor articolului IX pct.2, 3, 5 și 7 din Legea nr.48 din 26 martie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative și articolului 20 lit.a), b), d), f) și l) din Legea bugetului de stat pe anul 2011 nr.52 din 31 martie 2011 (Sesizarea nr.11a/2011)

stipulează că apărarea drepturilor, libertăților, intereselor legitime ale cetățenilor, egalitatea și echitatea socială, precum și compatibilitatea cu legislația comunitară, constituie o condiție obligatorie a oricărui act legislativ, precum și prevederilor art. 7 din Legea Nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

În opinia mea, statul prin aprobarea acestor legi și în particular a 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 a admis ingerințe care nu sunt echitabile, necesare într-o societate democratică și sunt contrare în spiritul apărării și promovării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Or, autorităților statului le revine obligația negativă de a se abține să împiedice exercitarea drepturilor fundamentale ale omului, în special dreptul la un trai decent.

De aceea, statul prin intermediul organelor sale poartă răspundere pentru gestionarea banilor publici, este responsabil de efectuarea unei anchete minuțioase în cazul fraudei în sistemul bancar și tot statul este obligat să asigure bunăstarea poporului pentru a asigura acel trai decent fiecărui cetățean în mod progresiv.

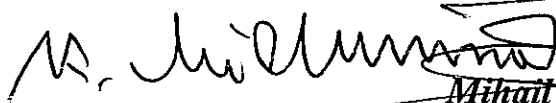
În concluzie, adoptarea Legii nr. 235 din 3 octombrie 2016 vine în contradicție cu art.1, 2, art. 4, art.15, art.16, 47, art.54 și art.126 alin.(2) lit. g) din Constituția Republicii Moldova, art. 22, 25 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art.1, 2, 9 și 11 din Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, art. 4, 12, 13 din Carta Socială Europeană* (revizuită) din 03.05.1996. Într-un final, lipsa unei anchete în fraudarea băncilor și tragerea la răspundere a persoanelor vinovate, această lege va avea ca impact social negativ asupra cetățenilor prin diminuarea dreptului fundamental la un trai decent, la bunăstarea cetățenilor. Prin urmare, autoritățile statului sunt obligate să-și revadă poziția vis-a-vis de aceste legi pentru a găsi soluții alternative pentru redresarea situației în economie, în mod special în sistemul bancar pentru a evita coliziunea cu respectarea drepturilor fundamentale ale omului.

IV. CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

1. Admiterea prezentei sesizări în fond;

2. Exercițarea controlului constituționalității 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

Cu respect,



Mihail COTOROBAI

Avocatul Poporului