



PREȘEDINTELE REPUBLICII MOLDOVA

11 ianuarie 2021

Nr. 01-06-02

**Către
Curtea Constituțională**

MD-2004, mun. Chișinău
str. Alexandru Lăpușneanu, 28

Onorată Curte,

În conformitate cu dispozițiile art. 25 lit. a) din Legea nr. 317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și ale art. 38 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale nr. 502/1995, Vă remitem alăturat Sesizarea privind exercitarea controlului constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 136/2017 cu privire la Guvern.

Data fiind situația politică specifică în care ne aflăm și necesitatea de a determina calea de urmat cu respectarea principiilor supremației Constituției și separării puterii de stat, Vă solicit respectuos examinarea prezentei sesizări cu maximă celeritate.

Cu înaltă considerație pentru Înalta Curte,

Sandee

Maia SANDU

SESIZARE

privind exercitarea controlului constituționalității
unor prevederi ale Legii nr.136/2017 cu privire la Guvern

I. AUTORUL SESIZĂRII

SANDU MAIA – Președinte al Republicii Moldova;

Republica Moldova, Chișinău, MD-2073

bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr.154

tel.: (+373) 22 265 236;

e-mail: cancelaria@prm.md

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are ca obiect controlul de constituționalitate a unor prevederi ale Legii nr.136/2017 cu privire la Guvern, și anume:

- a art.15 alin.(2) lit.e);
- a art.15 alin.(2) lit.d) și f);
- a art.15 alin.(3), în partea care ține de aplicarea interdicției prevăzute la art.15 alin.(2) lit.e);
- a art.23 alin.(3);
- a art.23 alin.(6), în partea care ține de aplicarea interdicției prevăzute la art.15 alin.(2) lit.e);
- a art.26 alin.(6)–(9).

III. CADRUL NORMATIV PERTINENT

1. Prevederile relevante ale Constituției Republicii Moldova sunt următoarele:

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 5

Democrația și pluralismul politic

„(1) Democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic, care este incompatibil cu dictatura și cu totalitarismul.

(2) Nici o ideologie nu poate fi instituită ca ideologie oficială a statului.”

Articolul 6

Separația și colaborarea puterilor

„În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.”

Articolul 7

Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

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 72

Categorii de legi

„(1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

(2) Legile constituționale sînt cele de revizuire a Constituției.

(3) Prin lege organică se reglementează:

a) sistemul electoral;

b) organizarea și desfășurarea referendumului;

c) organizarea și funcționarea Parlamentului;

d) organizarea și funcționarea Guvernului;

e) organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a contenciosului administrativ;

- f) organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală;
- g) organizarea și funcționarea partidelor politice;
- h) modul de stabilire a zonei economice exclusive;
- i) regimul juridic general al proprietății și al moștenirii;
- j) regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele și protecția socială;
- k) organizarea generală a învățământului;
- l) regimul general al cultelor religioase;
- m) regimul stării de urgență, de asediu și de război;
- n) infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora;
- o) acordarea amnistiei și grațierii;
- p) celelalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice;
- r) alte domenii pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice.

(4) Legile ordinare intervin în orice domeniu al relațiilor sociale, cu excepția celor rezervate legilor constituționale și legilor organice.”

Articolul 97

Structura

„Guvernul este alcătuit din Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniștri, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică.”

Articolul 98

Învestitura

„(1) După consultarea fracțiunilor parlamentare, Președintele Republicii Moldova desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru.

(2) Candidatul pentru funcția de Prim-ministru va cere, în termen de 15 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului.

(3) Programul de activitate și lista Guvernului se dezbate în ședința Parlamentului. Acesta acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților aleși.

(4) În baza votului de încredere acordat de Parlament, Președintele Republicii Moldova numește Guvernul.

(5) Guvernul își exercită atribuțiile din ziua depunerii jurământului de către membrii lui în fața Președintelui Republicii Moldova.

(6) În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a funcției, Președintele Republicii Moldova revocă și numește, la propunerea Prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului.”

Articolul 100

Încetarea funcției de membru al Guvernului

„Funcția de membru al Guvernului încetează în caz de demisie, de revocare, de incompatibilitate sau de deces.”

Articolul 101

Prim-ministrul

„(1) Prim-ministrul conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce le revin.

(2) În cazul imposibilității Prim-ministrului de a-și exercita atribuțiile sau în cazul decesului acestuia, Președintele Republicii Moldova va desemna un alt membru al Guvernului ca Prim-ministru interimar până la formarea noului Guvern. Interimatul pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor încetează, dacă Prim-ministrul își reia activitatea în Guvern.

(3) În cazul demisiei Prim-ministrului, demisionează întregul Guvern.”

Articolul 102

Actele Guvernului

„(1) Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții.

(2) Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor.

(3) Ordonanțele se emit în condițiile articolului 106².

(4) Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de Prim-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau ordonanței.

(5) Dispozițiile se emit de Prim-ministru pentru organizarea activității interne a Guvernului.”

Articolul 103

Încetarea mandatului

„(1) Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor pentru un nou Parlament.

(2) Guvernul, în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, al demisiei Prim-ministrului sau în cazul alineatului (1), îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern.”

Articolul 134

Statutul

„(1) Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova.

(2) Curtea Constituțională este independentă de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției.

(3) Curtea Constituțională garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.”

Articolul 135

Atribuțiile

„(1) Curtea Constituțională:

a) exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărîrilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărîrilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;

b) interpretează Constituția;

c) se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

d) confirmă rezultatele referendumurilor republicane;

e) confirmă rezultatele alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova;

f) constată circumstanțele care justifică dizolvarea Parlamentului, demiterea Președintelui Republicii Moldova sau interimatul funcției de Președinte, precum și imposibilitatea Președintelui Republicii Moldova de a-și exercita atribuțiile mai mult de 60 de zile;

g) rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate a actelor juridice sesizate de Curtea Supremă de Justiție;

h) hotărăște asupra chestiunilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid.

(2) Curtea Constituțională își desfășoară activitatea din inițiativa subiecților prevăzuți de Legea cu privire la Curtea Constituțională.”

Articolul 140

Hotărîrile Curții Constituționale

„(1) Legile și alte acte normative sau unele părți ale acestora devin nule, din momentul adoptării hotărîrii corespunzătoare a Curții Constituționale.

(2) Hotărîrile Curții Constituționale sînt definitive și nu pot fi atacate.”

2. Prevederile relevante ale Legii nr.136/2017 cu privire la Guvern sunt următoarele:

Articolul 11

Încetarea mandatului Guvernului

„(1) Mandatul Guvernului încetează:

a) la data validării alegerilor pentru un nou Parlament;

b) în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament;

c) în cazul demisiei Guvernului în componență deplină;

d) în cazul în care Prim-ministrul se află în imposibilitate definitivă de a-și exercita atribuțiile, în cazul demisiei sau al decesului acestuia.

(2) Se consideră că Prim-ministrul se află în imposibilitate definitivă de exercitare a atribuțiilor în următoarele cazuri:

a) dacă acesta nu își exercită funcția mai mult de 3 luni consecutive;

b) dacă Prim-ministrul care își prezintă demisia refuză expres exercitarea interimatului pînă la învestirea noului Guvern;

c) dacă intervin alte circumstanțe care împiedică continuarea exercitării funcției.

(3) Prim-ministrul poate refuza expres exercitarea interimatului concomitent cu demisia sau ulterior în orice moment în perioada exercitării interimatului.

(4) Refuzul se exprimă prin depunerea unei cereri scrise adresate Președintelui Republicii Moldova sau printr-un anunț public, intră în vigoare și devine irevocabil din momentul depunerii cererii sau emiterii anunțului.”

Articolul 12

Încetarea mandatului Guvernului la data validării alegerilor pentru un nou Parlament

„(1) Mandatul Guvernului încetează de drept la data confirmării rezultatelor alegerilor pentru un nou Parlament și validării de către Curtea Constituțională a mandatelor noilor deputați aleși.

(2) Încetarea mandatului Guvernului ca urmare a confirmării rezultatelor alegerilor pentru un nou Parlament și validării mandatelor noilor deputați aleși nu necesită îndeplinirea vreunei condiții de formă sau de procedură de către Guvern.”

Articolul 13

Încetarea mandatului Guvernului prin exprimarea votului de neîncredere de către Parlament

„(1) Mandatul Guvernului încetează în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, în urma depunerii unei moțiuni de cenzură, sau în cazul angajării răspunderii Guvernului, dacă s-a depus o moțiune de cenzură și aceasta a fost adoptată.

(2) Mandatul Guvernului încetează la data adoptării de către Parlament a hotărârii privind exprimarea votului de neîncredere Guvernului.

(3) Prim-ministrul își prezintă în scris demisia Președintelui Republicii Moldova în termen de cel mult 3 zile calendaristice de la data adoptării moțiunii de cenzură.”

Articolul 14

Încetarea mandatului Guvernului în cazul demisiei Guvernului sau a Prim-ministrului

„(1) Guvernul este în drept să demisioneze în componență deplină din proprie inițiativă.

(2) Hotărârea privind demisia Guvernului în componență deplină se aprobă în ședință de Guvern.

(3) Prim-ministrul este în drept să demisioneze din proprie inițiativă prin depunerea unei cereri scrise adresate Parlamentului sau prin anunț public.

(4) Demisia Prim-ministrului antrenează de drept demisia întregului Guvern.

(5) Demisia Prim-ministrului și, respectiv, a întregului Guvern intră în vigoare și devine irevocabilă din momentul depunerii cererii scrise sau din momentul emiterii anunțului public.

(6) Demisia de drept a întregului Guvern nu necesită îndeplinirea vreunei condiții de formă sau de procedură.”

Articolul 15

Competența Guvernului al cărui mandat a încetat

„(1) Guvernul al cărui mandat a încetat îndeplinește numai atribuții de administrare a treburilor publice.

(2) Guvernul al cărui mandat a încetat nu este în drept:

- a) să adopte și să prezinte Parlamentului spre examinare proiecte de acte normative și proiecte ale documentelor de politici;
- b) să adopte ordonanțe și documente de politici;
- c) să avizeze inițiative legislative, inclusiv proiecte de legi, și să examineze propuneri legislative;

d) să încheie tratate internaționale care implică angajamente financiare pentru Republica Moldova;

e) să numească, să propună pentru numire sau să elibereze din funcție persoane cu funcții de demnitate publică sau funcționari publici, cu excepția cazurilor de imposibilitate obiectivă a persoanelor de a-și îndeplini atribuțiile;

f) să încheie contracte și să-și asume angajamente pentru o perioadă nedeterminată sau pentru o perioadă ce depășește un an ori a căror valoare este disproporționată în raport cu cheltuielile necesare pentru administrarea treburilor publice curente sau pentru gestionarea unor situații de urgență;

g) să decidă privind inițierea reorganizării sau modificarea structurii ori funcțiilor ministerelor, ale altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului sau ale structurilor organizaționale din sfera lor de competență.

(3) În perioada desfășurării activității Guvernului al cărui mandat a încetat, interdicțiile stabilite la alin.(2) lit.e)–g) se aplică în mod corespunzător Prim-ministrului, prim-viceprim-ministrului, viceprim-miniștrilor și miniștrilor.”

Articolul 23

Interimatul funcției de Prim-ministru

„(1) În cazul imposibilității definitive a Prim-ministrului de a-și exercita atribuțiile sau în cazul decesului acestuia, Președintele Republicii Moldova, în termen de 5 zile, numește un alt membru al Guvernului în calitate de Prim-ministru interimar pînă la formarea noului Guvern.

(2) Interimatul pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor încetează dacă Prim-ministrul își reia activitatea pînă la emiterea decretului Președintelui Republicii Moldova privind desemnarea candidatului la funcția de Prim-ministru.

(3) Pînă la numirea Prim-ministrului interimar atribuțiile acestuia sînt exercitate de prim-viceprim-ministru, în cazul lipsei prim-viceprim-ministrului – de către cel mai în vîrstă viceprim-ministru, iar în cazul lipsei viceprim-miniștrilor – de către cel mai în vîrstă ministru.

(4) Președintele Republicii Moldova este în drept să revoce Prim-ministrul interimar și să numească un alt membru al Guvernului în calitate de Prim-ministru interimar în cazul imposibilității definitive a Prim-ministrului interimar desemnat de a-și exercita atribuțiile sau în caz de deces.

(5) Prim-ministrul interimar își desfășoară activitatea pînă la depunerea jurămîntului de către membrii noului Guvern.

(6) Prevederile prezentei legi referitoare la Prim-ministru se aplică în mod corespunzător Prim-ministrului interimar, în măsura în care nu contravin prevederilor art.15 din prezenta lege.”

Articolul 25

Funcțiile și atribuțiile prim-viceprim-ministrului, viceprim-miniștrilor și miniștrilor

„(1) Prim-viceprim-ministrul și viceprim-miniștrii coordonează domeniile de activitate date în competența acestora prin hotărîre a Guvernului.

(2) În exercitarea funcției, prim-viceprim-ministrul și viceprim-miniștrii exercită următoarele atribuții:

a) coordonează activitatea ministerelor, a altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului și a structurilor organizaționale din sfera lor de competență în domeniile de activitate date în competență în conformitate cu alin.(1);

b) propun includerea pe ordinea de zi a ședinței Guvernului a subiectelor ce țin de competența lor;

c) reprezintă Guvernul pe plan intern și extern în limitele stabilite de lege și, în cazurile prevăzute de legislație, cu delegarea acestei atribuții prin dispoziție sau hotărîre a Guvernului;

d) alte atribuții care decurg din prevederile cadrului normativ sau care le-au fost delegate de Prim-ministru sau de către Guvern.

(3) În realizarea mandatului său, ministrul:

a) conduce ministerul care îi este încredințat la acordarea votului de încredere;

b) determină obiectivele și direcțiile strategice în domeniile de activitate ale ministerului în conformitate cu programul de activitate al Guvernului;

c) reprezintă ministerul în relațiile cu alte autorități publice, persoane fizice și persoane juridice de drept public și de drept privat din țară și din străinătate;

d) exercită și alte funcții și atribuții care decurg din prevederile prezentei legi și ale cadrului normativ.

(4) Ministrul, în condițiile legii, poate delega secretarului de stat (unui dintre secretarii de stat) administrarea activităților curente ale ministerului.

(5) Ministrul poate delega permanent sau temporar, în condițiile legii, secretarilor de stat sau secretarului general al ministerului reprezentarea ministerului în relațiile cu alte autorități publice și persoane juridice de drept public și de drept privat din țară și din străinătate.”

Articolul 26

Numirea în funcție, vacanța funcției și asigurarea interimatului funcției de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministru și ministru

„(1) În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a funcției, prim-viceprim-ministrul, viceprim-ministrul sau ministrul este numit în funcție prin decret al Președintelui Republicii Moldova, la propunerea Prim-ministrului.

(2) Președintele Republicii Moldova este în drept să respingă motivat o singură dată propunerea Prim-ministrului privind numirea în funcție a membrului

Guvernului, în termen de cel mult 14 zile calendaristice de la data recepționării propunerii Prim-ministrului. Respingerea propunerii de către Președintele Republicii Moldova trebuie să fie întemeiată pe respectarea cerințelor prevăzute la art.16 alin.(1) și (2).

(3) Dacă Prim-ministrul înaintează repetat propunerea de numire în funcție a aceleiași candidaturi sau a altei candidaturi, Președintele Republicii Moldova este obligat să numească în funcție candidatul propus în termen de cel mult 14 zile calendaristice de la data recepționării propunerii repetate a Prim-ministrului.

(4) Vacanța funcției de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministru și ministru intervine în caz de deces, demisie, revocare sau imposibilitate definitivă de exercitare a atribuțiilor.

(5) La numire, în cazul vacanței funcției, prim-viceprim-ministrul, viceprim-ministrul și ministrul depun în fața Președintelui Republicii Moldova jurământul, al cărui text este prevăzut de art.79 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova.

(6) În caz de vacanță a funcției de prim-viceprim-ministru, Prim-ministrul desemnează un viceprim-ministru să exercite interimatul funcției până la numirea noului membru al Guvernului, iar în caz de vacanță a funcției de viceprim-ministru – pe unul dintre viceprim-miniștri sau, în lipsa acestora, pe unul dintre miniștri.

(7) În caz de vacanță a funcției de ministru, atribuțiile acestuia sînt exercitate, până la numirea unui nou ministru, de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministrul sau ministrul desemnat prin decizia Prim-ministrului.

(8) Prim-ministrul poate exercita interimatul oricărei funcții de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministru sau ministru.

(9) Membrii Guvernului, cu excepția celor menționați la art.10 alin.(1) lit.e), pot exercita interimatul doar a unei funcții de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministru sau ministru în condițiile alin.(6)–(8) din prezentul articol.

(10) Vacanța funcției de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministru și ministru încetează la data reluării activității de către membrul respectiv al Guvernului sau la data depunerii jurământului de către noul membru al Guvernului în condițiile alin.(5).

(11) În cazurile de imposibilitate temporară de exercitare a atribuțiilor, prim-viceprim-ministrul, viceprim-ministrul sau ministrul își poate relua activitatea în funcția de membru al Guvernului până la data remiterii de către Prim-ministru a propunerii de numire a unui nou membru al Guvernului către Președintele Republicii Moldova.”

IV. EXPUNEREA ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL SESIZĂRII

După cum s-a menționat, prezenta sesizare are ca obiect **controlul de constituționalitate a unor prevederi ale Legii nr.136/2017 cu privire la Guvern, și anume: a art.15 alin.(2) lit.e), a art.15 alin.(2) lit.d) și f), a art.15 alin.(3), în partea care ține de aplicarea interdicției prevăzute la art.15 alin.(2) lit.e), a art.23 alin.(3), a art.23 alin.(6), în partea care ține de aplicarea interdicției prevăzute la art.15 alin.(2) lit.e), a art.26 alin.(6)–(9).**

Prevederile contestate prevăd, în esență, următoarele:

– **art.15 alin.(2) lit.e)** vizează interdicția pentru Guvernul al cărui mandat a încetat să numească, să propună pentru numire sau să elibereze din funcție persoane cu funcții de demnitate publică sau funcționari publici, exceptând cazurile de imposibilitate obiectivă a persoanelor de a-și îndeplini atribuțiile;

– **art.15 alin.(2) lit.d) și f)** se referă la interdicția pentru Guvernul al cărui mandat a încetat, pe de o parte, să încheie tratate internaționale care implică angajamente financiare pentru Republica Moldova, iar, pe de altă parte, să încheie contracte și să-și asume angajamente pentru o perioadă nedeterminată sau pentru o perioadă ce depășește un an ori a căror valoare este disproporționată în raport cu cheltuielile necesare pentru administrarea treburilor publice curente sau pentru gestionarea unor situații de urgență;

– **art.15 alin.(3)** vizează interdicția Prim-ministrului și a ministrului¹ dintr-un Guvern al cărui mandat a încetat să numească, să propună pentru numire sau să elibereze din funcție persoane cu funcții de demnitate publică sau funcționari publici, exceptând cazurile de imposibilitate obiectivă a persoanelor de a-și îndeplini atribuțiile.

– **art.23 alin.(3)** privește exercitarea interimatului funcției de Prim-ministru de către prim-viceprim-ministru, în cazul lipsei prim-viceprim-ministrului – de către cel mai în vârstă viceprim-ministru, iar în cazul lipsei viceprim-miniștrilor – de către cel mai în vârstă ministru, în situația în care nu a fost desemnat Prim-ministrul interimar potrivit art.101 alin.(2) din Constituție;

– **art.23 alin.(6)** se referă la interdicția Prim-ministrului interimar dintr-un Guvern al cărui mandat a încetat să numească, să propună pentru numire sau să elibereze din funcție persoane cu funcții de demnitate publică sau funcționari publici, exceptând cazurile de imposibilitate obiectivă a persoanelor de a-și îndeplini atribuțiile.

– **art.26 alin.(6)–(9)** se referă la instituirea interimatelor funcțiilor de prim-viceprim-ministru, viceprim-miniștri sau miniștri, astfel încât, în caz de vacanță a funcției de prim-viceprim-ministru, Prim-ministrul desemnează un viceprim-ministru să exercite interimatul funcției până la numirea noului membru al Guvernului, iar în caz de vacanță a funcției de viceprim-ministru – pe unul dintre viceprim-miniștri sau, în lipsa acestora, pe unul dintre miniștri; în caz de vacanță a funcției de ministru, atribuțiile acestuia sunt exercitate, până la numirea unui nou ministru, de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministrul sau ministrul desemnat prin decizia Prim-ministrului; prim-ministrul poate exercita interimatul oricărei funcții de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministru sau ministru; membrii Guvernului, cu excepția celor din oficiu, pot exercita interimatul doar al unei funcții de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministru sau ministru.

¹ Deși textul legii se referă și la prim-viceprim-miniștri și viceprim-miniștri, nu au fost identificate situații în care legislația ar prevedea numirea de către aceștia sau înaintarea propunerilor de numiri în demnități sau funcții publice sau eliberarea/revocarea, cu excepția situației în care ar conduce ministere (cu portofoliu)

Precizăm că controlul de constituționalitate solicitat urmează a fi realizat în combinație cu interpretarea unor prevederi constituționale. Iar, așa cum a statuat Curtea Constituțională, de exemplu, în Hotărârea nr.4/2013 (pct.30 și 31), **de fiecare dată când se cere verificarea constituționalității unor acte juridice concomitent cu interpretarea unor prevederi constituționale, verificarea constituționalității include interpretarea prevederilor în cauză în mod implicit**, astfel încât, în temeiul art. 6 alin. (2) din Codul jurisdicției constituționale, solicitarea privind controlul constituționalității absoarbe solicitarea de interpretare a normelor constituționale.

Astfel, dispozițiile Legii cu privire la Guvern menționate sunt neconstituționale din considerentele ce vor fi dezvoltate în cele ce urmează.

A) Neconstituționalitatea art.15 alin.(2) lit.e), a art.15 alin.(3), în partea care ține de aplicarea interdicției prevăzute la art.15 alin.(2) lit.e), și a art.23 alin.(6), în partea care ține de aplicarea interdicției prevăzute la art.15 alin.(2) lit.e), prin raportare la art.98 alin.(6), art.101 alin.(2) și 103 alin.(2) combinate cu art.1 alin.(3) și art.7 din Constituție

Conform dispozițiilor contestate, Legea cu privire la Guvern stabilește mai multe interdicții pentru un Guvern al cărui mandat a încetat (demisionar). În primul rând, Prim-ministrul dintr-un Guvern al cărui mandat a încetat (demisionar) nu poate propune remanieri guvernamentale. În al doilea rând, nici Prim-ministrul, nici ministrul dintr-un Guvern al cărui mandat a încetat (demisionar) nu poate propune numirea sau eliberarea demnitarilor sau funcționarilor publici. Totodată, un Prim-ministru interimar dintr-un Guvern al cărui mandat a încetat (demisionar) nu poate propune remanieri guvernamentale și nici numirea sau eliberarea demnitarilor sau a funcționarilor publici.

Având în vedere că obiectul normelor contestate este unul larg și vizează mai multe situații/ipoteze circumstanțiate mai multor subiecți de drept constituțional, fiecare având specificul său, dar și ținând cont că în jurisprudența Curții Constituționale au fost elucidate, în mai multe rânduri, soluții cu privire la problematica remanierilor efectuate la propunerea unui Prim-ministru interimar, în cele ce urmează ne propunem să prezentăm, pentru început, considerentele care par a justifica necorespunderea cu prevederile constituționale, conținute la art.98 alin.(6), art.101 alin.(2) și 103 alin.(2) combinate cu art.1 alin.(3) și art.7 din Constituție așa cum acestea au fost interpretate de Curtea Constituțională, a prevederilor legale care se referă la interdicția de a efectua remanieri de către Președintele țării la propunerea unui Prim-ministru interimar dintr-un Guvern demisionar – a art.23 alin.(6), în partea care ține de aplicarea interdicției prevăzute la art.15 alin.(2) lit.e) în cazul remanierilor. Ulterior, prin aplicarea regulii de interpretare *qui potest plus, potest minus*, concluziile la care vom ajunge în acest prim caz vor fi transpuse la celelalte situații și subiecți care se regăsesc în cuprinsul prevederilor legale contestate.

1. Înainte de a expune criticile de neconstituționalitate cu referire la interdicția efectuării remanierilor de către Președintele țării la propunerea unui Prim-ministru interimar dintr-un Guvern demisionar, precizăm că situația dată a fost examinată în două rânduri de instanța de contencios constituțional. În primul caz, prin Hotărârea nr.16 din 20 aprilie 2000, Curtea Constituțională a statuat că: „[a]rt.82 alin. (2) din Constituție stabilește că, în caz de remanieră guvernamentală sau de vacanță a postului, Președintele revocă și numește, la propunerea Primului-ministru, pe unii membri ai Guvernului”, astfel încât, în opinia Curții Constituționale, **„această dispoziție constituțională nu creează impedimente pentru ca remanierile guvernamentale să fie efectuate de către șeful statului și în cazul în care Guvernul și-a prezentat demisia, aceste remanieri urmînd să se opereze la propunerea Primului-ministru interimar”**².

Ulterior, prin Hotărârea nr.7/2013, Curtea Constituțională a venit cu o abordare diametral opusă, statuând, în esență, că un Prim-ministru interimar dintr-un Guvern demisionar nu poate înainta propuneri privind numirea în funcție și eliberarea/revocarea din funcție a miniștrilor, precum și numirea în funcție și eliberarea din funcție a conducătorilor organelor și instituțiilor din subordinea Guvernului.

În susținerea poziției sale diferite pe care o regăsim în Hotărârea nr.7/2013 față de poziția anterioară cuprinsă în Hotărârea nr.16 din 20 aprilie 2000, Curtea Constituțională a argumentat precum că hotărârea invocată – Hotărârea nr.16 din 20 aprilie 2000 – se referă la arhitectura instituțională constituțională în vigoare până la 5 iulie 2000. Astfel, concluzia conținută în Hotărârea nr.16 din 20 aprilie 2000 este valabilă până la adoptarea Legii nr.1115-XIV din 5 iulie 2000 și privește situația în care Președintele era ales de popor, pe când concluziile care se regăsesc în Hotărârea nr.7/2013 au în vedere statutul juridic al mandatului Președintelui Republicii Moldova de după reforma constituțională operată prin Legea nr.1115-XIV din 5 iulie 2000, respectiv, cazul în care Președintele este ales de Parlament.

Curtea a reținut, în Hotărârea nr.7/2013, că, în condițiile în care atât Președintele țării, cât și Guvernul sunt autorități ce constituie emanația Parlamentului, Președintele nu poate opera remanieri guvernamentale la propunerea unei persoane care nu a fost învestită prin votul de încredere al Parlamentului în calitate de Prim-ministru și care, deci, nu a format lista Guvernului acreditată cu acest vot pe care urmărește să o modifice.

² Interpretarea Curții Constituționale operată prin Hotărârea nr.16 din 20 aprilie 2000 s-a realizat până la revizuirea constituțională operată prin Legea nr.1115-XIV din 5 iulie 2000. Urmare a acesteia, art.82 alin.(2) a fost abrogat, însă conținutul acestuia s-a regăsit *mot a mot* în art.98 alin.(6) din Constituție [art.82 alin.(2) în redacția Constituției de până la revizuirea operată prin Legea nr.1115-XIV din 5 iulie 2000 prevedea următoarele: „În caz de remanieră guvernamentală sau de vacanță a postului, Președintele revocă și numește, la propunerea Primului-ministru, pe unii membri ai Guvernului”; art.98 alin.(6) din Constituție după revizuirea operată prin Legea nr.1115-XIV din 5 iulie 2000 prevedea următoarele: „În caz de remanieră guvernamentală sau de vacanță a funcției, Președintele Republicii Moldova revocă și numește, la propunerea Prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului”. Așa fiind, concluzia Curții conținută în Hotărârea nr.16 din 20 aprilie 2000 este aplicabilă, *mutatis mutandis*, și în raport cu actuala redacție a art.98 alin.(6) din Constituție.

Așa fiind, concluzionăm că, prin Hotărârea nr.7/2013, nu a avut loc nici măcar un reviriment în sensul schimbării jurisprudenței Curții Constituționale, ci doar o ajustare a jurisprudenței având în vedere schimbarea modului de alegere a Președintelui Republicii Moldova – de popor până în iulie 2000 și, respectiv, de Parlament începând cu iulie 2000. Acest lucru se poate deduce din mai multe considerente conținute în Hotărârea nr.7/2013, de exemplu, în pct.74 Curtea a statuat că „[...] *nu poate accepta argumentul reprezentantului Guvernului că, prin redacția anterioară a articolului 27¹ legiuitorul a urmărit scopul de a eluda Hotărârea Curții nr.16 din 20 aprilie 2000, care autoriza efectuarea remanierilor în Guvernul demis la inițiativa Prim-ministrului interimar*”, întrucât, „[c]ontrar acestei afirmații, Curtea reține că din succesiunea cronologică a evoluției textelor juridice rezultă cu claritate că, dimpotrivă, *intenția legiuitorului a fost de a se conforma reformei constituționale operate prin Legea nr.1115-XIV din 5 iulie 2000 și de a ține cont de modificarea arhitecturii instituționale a statului prin deplasarea polului de putere spre Parlament, or, articolul 27¹ a fost introdus în Legea cu privire la Guvern prin Legea nr.1210-XIV din 31 iulie 2000, deci, consecutiv acestui eveniment, și nu ca urmare a Hotărârii Curții din 24 aprilie 2000*”, aceasta însemnând, în fond, că aserțiunile din Hotărârea Curții nr.16 din 20 aprilie 2000 – lipsa impedimentelor pentru ca remanierile guvernamentale să fie efectuate de către șeful statului și în cazul în care Guvernul și-a prezentat demisia, aceste remanieri urmând să se opereze la propunerea Primului-ministru interimar – ar fi perfect valabile în situația în care Președintele țării ar fi ales de popor. Aceleași concluzii pot fi trasate reieșind din cele statuate la pct.87, de unde rezultă că un temei de bază cu privire la inadmisibilitatea operării remanierilor de către Președintele țării la propunerea Prim-ministrului interimar dintr-un Guvern demisionar este acela că atât Președintele țării, cât și Guvernul, sunt autorități ce constituie emanația Parlamentului.

În condițiile în care, potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.7 din 4 martie 2016 „Privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova (modul de alegere a Președintelui) (Sesizarea nr. 48b/2015)” și revigorarea, conform acesteia, a prevederilor alineatelor (1), (3) și (4) de la articolul 78 și ale articolului 89 din Constituție așa cum acestea au fost în vigoare până la data adoptării Legii nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției, rezultă că **la moment ar fi incidente considerentele și concluziile conținute în Hotărârea Curții Constituționale nr.16 din 20 aprilie 2000, astfel încât, din punct de vedere constituțional, nu ar trebui să existe impedimente pentru ca remanierile guvernamentale să fie efectuate de către șeful statului și în cazul în care Guvernul și-a prezentat demisia, acestea urmând să se opereze la propunerea Primului-ministru interimar.** Deci, prevederile legale conținute în Legea cu privire la Guvern care instituie interdicția efectuării remanierilor de către Președintele Republicii Moldova la propunerea unui Prim-ministru interimar dintr-un Guvern demisionar par a fi contrare dispozițiilor Constituției țării cuprinse la art.98 alin.(6), art.101 alin.(2) și 103 alin.(2) combinate cu art.1 alin.(3) și art.7 din Constituție așa cum acestea au fost interpretate în jurisprudența Curții Constituționale.

De vreme ce sunt neconstituționale dispozițiile legale care privesc interdicția efectuării remanierilor de către Președintele Republicii Moldova la propunerea unui Prim-ministru interimar dintr-un Guvern demisionar, **cu atât mai mult, prin aplicarea regulii de interpretare *qui potest plus, potest minus*, par a fi neconstituționale și celelalte ipoteze care se regăsesc în cuprinsul art.15 alin.(2) lit.e), art.15 alin.(3) și art.23 alin.(6) din Legea cu privire la Guvern, contestate prin prezenta sesizare – interdicția pentru Prim-ministrul dintr-un Guvern al cărui mandat a încetat (demisionar) de a propune remanieri guvernamentale; interdicția pentru Prim-ministrul și ministrul dintr-un Guvern al cărui mandat a încetat (demisionar) de a propune numirea sau eliberarea demnitarilor sau funcționarilor publici; interdicția pentru un Prim-ministru interimar dintr-un Guvern al cărui mandat a încetat (demisionar) de a numi sau elibera demnitari sau funcționari publici.**

2. În afară de faptul că interdicția ce vizează efectuarea remanierilor este contrară jurisprudenței Curții Constituționale care se referă la situația în care Președintele țării este ales de popor, remarcăm că soluția Curții Constituționale cuprinsă în Hotărârea nr.7/2013 a fost determinată inclusiv deoarece Guvernul demisionar care a efectuat remanierile a fost demis prin moțiune de cenzură. De exemplu, în pct.95 din Hotărârea nr.7/2013 se indică următoarele: „*[î]n aprecierea Curții, neconstituționalitatea normei contestate este cu atât mai evidentă cu cât Prim-ministrul interimar face parte dintr-un Guvern demis prin moțiune de cenzură. În acest caz, incertitudinea invocată în paragrafele precedente ale prezentei hotărâri, în cazul când ar surveni, ar fi în contradicție cu constatările Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr.4 din 22 aprilie 2013*”. Mai mult decât atât, în pct.121 se subliniază că: „*Logica internă a parlamentarismului constă în faptul că libertatea de activitate a Guvernului trebuie să fie proporțională încrederii de care se bucură acesta în cadrul Parlamentului. Extrapolând, se poate deduce că reducerea competențelor Guvernului demisionar este proporțională ostilității Parlamentului. Or este evident că votul de neîncredere, exprimat de Parlament prin moțiunea de cenzură, este o consecință a refuzului Parlamentului de a accepta ulterioara activitate plenară a Guvernului. Astfel, este evident că demisia voluntară a Guvernului amputează mai puține puteri decât demisia ce urmează în cazul exprimării neîncrederii de către Parlament. În consecință, marja de manevră a Guvernului demisionat după votul de neîncredere exprimat depinde de natura crizei care a determinat demiterea, urmând ca activitatea Guvernului demisionat după votul de neîncredere exprimat de către Parlament să fie limitată la maximum*”. Altfel spus, chiar și în ipoteza în care Președintele țării ar fi ales de Parlament, Curtea Constituțională a admis că puterile unui Guvern în exercițiu, incluzând desigur apanajul în materia remanierilor de cadre, ar fi mai mari în situația în care acesta ar fi demisionat din propria inițiativă față de situația în care acesta a devenit demisionar urmare a votului de neîncredere acordat de Parlament. Deci, **interdicțiile cu privire la remanierile de cadre – obiectul prezentei sesizări – par a fi neconstituționale chiar și în situația în care Președintele este ales de către Parlament, însă Guvernul demisionează din proprie inițiativă.**

3. De altfel, interpretarea Curții Constituționale oferită prin Hotărârea nr.16 din 20 aprilie 2000 cu privire la faptul că Președintele țării poate opera remanieri la propunerea Prim-ministrului interimar în cadrul unui Guvern demisionar este, în esență, similară cu interpretarea Curții Constituționale a României care a dat-o art.107 alin.(3) din Constituția României. Textele prevederilor din constituțiile celor două state sunt, în fond, identice.

Astfel, pe de o parte, art.101 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova prevede următoarele:

„(2) În cazul imposibilității Prim-ministrului de a-și exercita atribuțiile sau în cazul decesului acestuia, Președintele Republicii Moldova va desemna un alt membru al Guvernului ca Prim-ministru interimar până la formarea noului Guvern. Interimatul pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor încetează, dacă Prim-ministrul își reia activitatea în Guvern.”

Pe de altă parte, art.107 alin.(3) din Constituția României prevede următoarele:

„(3) Dacă primul-ministru se afla în una dintre situațiile prevăzute la articolul 106, cu excepția revocării, sau este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile, Președintele României va desemna un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuțiile primului-ministru, până la formarea noului Guvern. Interimatul, pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor, încetează dacă primul-ministru își reia activitatea în Guvern.”

În acest sens, cu referire la prevederea constituțională relevantă, Curtea Constituțională a României, prin Decizia nr. 538/2018 asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională între prim-ministrul României, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, la pct.77 a subliniat următoarele:

*„77. Pe de altă parte, utilizarea substantivului "atribuțiilor" la forma articulată a pluralului în cuprinsul dispozițiilor art.107 alin. (3) din Legea fundamentală indică plenitudinea de competență de care se bucură prim-ministrul interimar. Așadar, **mandatul constituțional al prim-ministrului interimar nu cunoaște niciun fel de limitare, acesta fiind îndrituit direct de norma constituțională invocată să exercite aceleași atribuții ca și titularul de drept.**”*

4. Modul cum este formulat art.15 alin.(2) lit.e) vine în contradicție cu alte acte legislative și, totodată, nu întrunește criteriile de calitate și precizie ale actului legislativ.

Referitor la contradicția sa cu alte acte normative, menționăm că acesta se aplică și funcționarilor publici. În cazul funcționarilor publici, Legea.158/2008 stabilește un șir de reguli și principii care, dacă nu s-ar aplica toate împreună, s-ar goli de conținut însuși conceptul de funcționar public. De exemplu, recrutarea în funcția publică are loc, de cele mai multe ori, prin concurs, iar acesta se inițiază în situația în care funcția publică devine vacantă sau temporar vacantă. Odată început, procesul nu poate fi oprit, întrucât acest lucru nu este prevăzut de cadrul normativ; dacă se procedează în sens invers, am asista la încălcarea legii.

Cu atât mai mult acest lucru este valabil în cazul încetării raporturilor de serviciu pentru funcționarii publici. Conform art.61 din Legea nr.158/2008, raporturile de serviciu încetează: a) în circumstanțe ce nu depind de voința părților;

b) prin eliberare din funcție; c) prin destituire; d) în caz de demisie. Fiecare din aceste modalități, la rândul lor, subsumează alte temeuri, acestea fiind, pe de o parte, expuse limitativ, iar, pe de altă parte, comportă un caracter strict obiectiv. De exemplu, un funcționar public poate fi destituit dacă a obținut calificativul „nesatisfăcător” la evaluarea performanțelor profesionale anuale, a săvârșit o abatere disciplinară care a avut consecințe grave sau a încălcat regimul juridic al incompatibilităților, iar survenirea fiecărei din aceste circumstanțe nu conferă nicio discreție, ci face obligatorie dispunerea încetării raporturilor de serviciu de către persoana sau organul care are competența legală de numire în funcție. În situația în care acest lucru nu s-ar întâmpla, dată fiind aplicarea interdicției la art.15 alin.(2) lit.e) din Legea cu privire la Guvern, am asista la încălcarea atât a literei, cât și a spiritului Legii nr.158/2008.

De asemenea, nu este clar dacă excepția de la art.15 alin.(2) lit.e) din Legea cu privire la Guvern – imposibilitate obiectivă a persoanelor de a-și îndeplini atribuțiile – ar fi în măsură să răstoarne obligația legală de încetare a raporturilor de serviciu prescrisă în Legea nr.158/2008, întrucât, precum s-a mai menționat, toate temeiurile de încetare a funcției publice prevăzute la art.62, 63, 64 și 65 din Legea nr.158/2008 sunt de principiu situații care se circumscriu termenului „obiectiv”, dată fiind concepția funcției publice și a funcționarului public care nu admite eliberarea arbitrară din funcție.

5. Problematika de principiu care se circumscrie obiectului prezentei sesizări este, în fond, întinderea conceptului constituțional de „administrare a treburilor publice”. Sau, altfel spus, limitele de competențe care intră în această noțiune, respectiv, ce competențe se încadrează în această noțiune și ce competențe o depășesc/exced.

Noțiunea de „administrare a treburilor publice” a fost de mai multe ori elucidată de Curtea Constituțională în cadrul jurisprudenței sale. Cea mai elastică formulă de explicare a noțiunii de administrare a treburilor publice se regăsește, probabil, în pct.111–114 din Hotărârea Curții Constituționale nr.7/2013:

„111. În context, Curtea reține că un Guvern demisionar continuă să administreze treburile publice în așteptarea unui nou Guvern, care să fie plenipotențiar. Aceasta înseamnă că Guvernul demisionar exercită doar o parte limitată a puterii, el "administrează", și nu "guvernează".

112. Administrarea treburilor publice se referă la deciziile zilnice, curente ale Guvernului, care sunt necesare funcționării neîntrerupte a serviciului public. Această activitate se reduce la faptul că, în așteptarea finalizării negocierilor pentru formarea unei noi echipe guvernamentale, să se evite o lipsă totală a puterii executive, care este una operativă și vitală pentru necesitățile societății.

113. În acest sens, administrarea treburilor publice de către un Guvern demisionar vizează trei categorii: (1) treburile banale, uzuale, care permit statului să funcționeze; (2) treburile în curs, care au fost începute atunci când Guvernul era plenipotențiar și care trebuie finalizate; (3) treburile urgente, care trebuie în mod imperativ să fie soluționate pentru a evita pericole foarte grave pentru stat și cetățeni, pentru viața economică și socială.

114. Guvernul care administrează treburile publice nu poate să-și asume inițiative politice importante a fortiori în privința unor chestiuni care au provocat dificultăți înainte de demisia sa sau au determinat în final această demisie. Sunt excluse, în special, deciziile care ar putea ulterior angaja durabil linia politică a viitorului Guvern. În această ordine de idei și în corespundere cu practica altor state în situații similare, spre exemplu, un Guvern demisionar poate pregăti proiectul bugetului anual, însă acesta nu ar trebui prezentat Parlamentului pentru adoptare decât de către un Guvern plenipotențiar, care va avea responsabilitatea de a-l executa. Acesta este unul din pilonii dreptului constituțional. Problema majoră constă în faptul că o prerogativă fundamentală a unui Guvern plenipotențiar este anume elaborarea bugetului.”

Noțiunea de administrare a treburilor publice a fost de asemenea interpretată prin Hotărîrea Curții Constituționale nr.48 din 1 octombrie 1999 și prin Hotărîrea Curții Constituționale nr.21 din 16 mai 2000.

Referindu-ne la întrebarea dacă numirile și eliberările în demnități și funcții publice de cel ce administrează (dar nu guvernează) sunt *ab initio* interzise ca nefiind circumstanțiate conceptului de „administrare a treburilor publice”, răspunsul, în viziunea noastră, nu poate fi decât negativ.

Experiența altor state referitor la această întrebare denotă că în marea majoritate din ele astfel de interdicții nu există. De exemplu, acestea nu există în Germania, Spania, Olanda, Bosnia și Herțegovina, Cehia, Canada, fiind întâlnite doar în Serbia, Ungaria și, parțial, în Australia (în cazul „numirilor importante”)³.

De asemenea, așa cum a prezentat Curtea Constituțională într-o analiză comparativă conținută în Decizia nr.66/2019, interdicții în materie de remanieri de cadre pentru guvernele în exercițiu care administrează treburile publice nu există în Franța, Olanda, Italia, Germania, Israel, Danemarca și Canada, de cealaltă parte situându-se Australia și Noua Zeelandă (în ambele cazuri e vorba de interdicția efectuării de „numiri importante”). În Belgia, care nu a avut un guvern plenipotențiar între 26 aprilie 2010 și 6 decembrie 2011, în această perioadă nu s-au putut face numiri în armată, însă, în schimb, s-a făcut numirea guvernatorului băncii centrale din Belgia.

În același timp, în România, potrivit art.26 alin.(3) din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, cu modificările și completările ulterioare, „*Guvernul continuă să îndeplinească numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă Guvernul nu poate emite ordonanțe și nu poate iniția proiecte de lege*”, **neexistând astfel nicio interdicție pentru numirile și eliberările din funcții sau demnități publice.** Dimpotrivă, în Decizia Curții Constituționale a României nr.533/2017 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate privind Moțiunea de cenzură nr.2MC/21 iunie 2017 – „România nu poate fi confiscată! Apărăm democrația și votul românilor!” s-a specificat precum că, „[...] *în această perioadă [cât este în administrarea treburilor publice s.n.], Guvernul poate adopta hotărâri curente în activitatea*

³ https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr06_71.pdf

*executivă, cu caracter normativ sau individual, precum și acte de asigurare a aplicării normative unitare a legilor, aprobări de transferări și repartizări de bunuri între sau către autorități și instituții din subordine, **numiri și revocări în funcții administrative***".

Pentru Republica Moldova, făcând abstracție de cele specificate la pct.1 din prezentul capitol, considerăm că, în litera și spiritul Constituției, în cazul unui Guvern în exercițiu, **posibilitatea Guvernului sau a exponenților acestuia (Prim-ministru, Prim-ministru interimar, ministru interimar) de a efectua remanieri de cadre (fie prin numiri, fie prin propuneri, fie prin demiteri/revocări) nu poate fi interzisă în totalitate**, întrucât acest lucru ar fi de natură să blocheze posibilitatea Guvernului de a îndeplini efectiv obligația constituțională de administrare a treburilor publice. Cu atât mai mult o astfel de abordare se impune dacă ținem cont de aceea că însăși Legea Supremă admite că Republica Moldova poate fi în situația în care administrarea treburilor publice este realizată de un Guvern în exercițiu (demisionar) și timp de jumătate de an – trei luni de imposibilitate a formării unui Guvern plenipotențiar [art.85 alin.(1) din Constituție]; între două și trei luni de la dizolvarea Parlamentului au loc alegeri anticipate pentru un nou Parlament [art.61 alin.(3) din Constituție și art.83 alin.(3) din Codul electoral]; în 30 de zile de la alegeri Parlamentul se întrunește în ședința sa de constituire [art.63 alin.(2) din Constituție].

În același timp, tot în litera și spiritul Constituției, **un Guvern în exercițiu nu poate fi îndrituit nici cu competențe nelimitate în materie de remanieră a cadrelor**. Și asta deoarece, întâi de toate, precum a reținut pe bună dreptate Curtea Constituțională în jurisprudența sa, un Guvern demisionar nu mai este susceptibil de a fi sancționat de către Parlament, neputând fi răsturnat, astfel încât echivalarea unui Guvern plenipotențiar cu unul demisionar ar reprezenta un pericol pentru parlamentarism și pentru exercițiul democrației. Pe de altă parte, dacă e să ne referim strict la remanierele guvernamentale, având în vedere prevederile art.98 alin.(6) din Constituție (conform căruia Președintele Republicii Moldova revocă și numește, la propunerea Prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului) și achiesând opiniei privind caracterul esențial al sintagmei „unii” din conținutul articolului respectiv, concluzionăm că norma constituțională interzice efectuarea unor remanieri ample în echipa guvernamentală, fiind astfel necesar ca numărul acestor remanieri să fie rezonabil de mic și să fie redus doar la necesitățile vitale.

Așa fiind, considerăm că soluția care se întrevide este aceea că, în litera și spiritul Legii Supreme a țării noastre, **un Guvern demisionar, dar și exponenții acestuia (Prim-ministrul, Prim-ministrul interimar, ministrul) trebuie să poată face remanieri de cadre (propuneri de miniștri, numiri și eliberări/revocări de demnitari publici) în măsura în care acestea sunt de natură să conducă la realizarea obligațiilor constituționale aferente administrării treburilor publice așa cum această noțiune a fost interpretată și dezvoltată de jurisprudența Curții Constituționale**.

De exemplu, în condițiile în care trei miniștri din Guvernul în exercițiu s-au înlăturat de la îndeplinirea prerogativelor constituționale și legale, printre aceștia și miniștrii sănătății și finanțelor, numirea altor persoane în aceste funcții nu doar că reprezintă un drept, ci chiar o obligație, întrucât gestionarea crizei economice și

cele sanitare, în contextul pandemiei de COVID-19 și stării de urgență rezultate, se circumscrie, fără îndoială, conceptului de „administrare a treburilor publice”, or, în caz contrar, dincolo de imposibilitatea realizării atribuțiilor constituționale de către Guvernul în exercițiu, acest lucru ar putea genera consecințe dezastruoase atât pe termen scurt, cât și mediu și lung pentru stat și pentru cetățenii săi. Sau, într-o situație ipotetică, dacă un demnitar nu-și îndeplinește corespunzător atribuțiile legale, afectând astfel asigurarea ordinii publice sau punând în pericol stabilitatea economică sau socială, aducând astfel grave prejudicii securității statului, acesta, de asemenea, trebuie remaniat, or, în caz contrar, am fi din nou în prezența lipsei de instrumente pentru realizarea efectivă a competențelor constituționale aferente funcției de administrare a treburilor publice.

În considerarea celor menționate, concluzionăm că dispozițiile art.15 alin.(2) lit.e), art.15 alin.(3), în partea care ține de aplicarea interdicției prevăzute la art.15 alin.(2) lit.e), și ale art.23 alin.(6), în partea care ține de aplicarea interdicției prevăzute la art.15 alin.(2) lit.e) din Legea cu privire la Guvern sunt neconstituționale.

Totodată, pe baza aceluiași raționamente menționate, considerăm că un Guvern demisionar, dar și exponenții acestuia (Prim-ministrul, Prim-ministrul interimar, ministrul) pot face remanieri de cadre (proponeri de miniștri, numiri și eliberări/revocări de demnitari publici) în măsura în care acestea sunt de natură să conducă la realizarea obligațiilor constituționale aferente administrării treburilor publice așa cum această noțiune a fost interpretată și dezvoltată de jurisprudența Curții Constituționale;

B) Neconstituționalitatea art.23 alin.(3) prin raportare la art.101 alin.(2) din Constituție

În conformitate cu art.23 alin.(3) din Legea cu privire la Guvern, *„Până la numirea Prim-ministrului interimar atribuțiile acestuia sînt exercitate de prim-viceprim-ministru, în cazul lipsei prim-viceprim-ministrului – de către cel mai în vîrstă viceprim-ministru, iar în cazul lipsei viceprim-miniștrilor – de către cel mai în vîrstă ministru.”*

Dat fiind faptul că textul contestat este conținut în cuprinsul art.23 din Legea cu privire la Guvern, intitulat marginal „Interimatul funcției de Prim-ministru”, rezultă că soluțiile conținute în acest alineat se referă la interimatul funcției de Prim-ministru. Adică, conform alineatului respectiv, interimatul funcției de Prim-ministru se asigură de drept de către prim-viceprim-ministru, în cazul lipsei prim-viceprim-ministrului – de către cel mai în vîrstă viceprim-ministru, iar în cazul lipsei viceprim-miniștrilor – de către cel mai în vîrstă ministru, în situația în care încă nu fusese desemnat Prim-ministrul interimar potrivit art.101 alin.(2) din Constituție.

O astfel de abordare contravine prevederilor art.101 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova potrivit căroră *„În cazul imposibilității Prim-ministrului de a-și exercita atribuțiile sau în cazul decesului acestuia, Președintele Republicii Moldova va desemna un alt membru al Guvernului ca Prim-ministru interimar pînă la formarea noului Guvern”*.

Astfel, reieșind din norma constituțională, nu poate exista de principiu un alt Prim-ministru interimar decât cel desemnat de către Președintele țării potrivit art.101 alin.(2) din Legea Supremă. De menționat că, ținând cont de norma constituțională, la desemnarea Prim-ministrului interimar, Președintele beneficiază de o marjă de discreție deplină – apanaj exclusiv – nimeni neputând să-i sugereze vreo candidatură. Unica condiție este ca persoana desemnată ca Prim-ministru interimar să fie cineva din membrii Guvernului care, împreună cu Prim-ministrul Guvernului, au obținut anterior votul de investitură din partea Parlamentului. În acest sens, există o bogată jurisprudență a Curții Constituționale.

De asemenea, modul de formulare a textului art.101 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova comportă un caracter imperativ, astfel încât desemnarea de către Președintele țării a Prim-ministrului interimar reprezintă o obligație constituțională de la care nu se poate deroga.

În concluzie, deoarece vin în contradicție cu prevederile art.101 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova, considerăm că dispozițiile conținute la art.23 alin.(3) din Legea cu privire la Guvern sunt neconstituționale.

C) Necoresponderea art.26 alin.(6)–(9) din Legea cu privire la Guvern dispozițiilor art.2 și 7 din Legea Supremă

Alineatele (6)–(9) ale art.26 din Legea cu privire la Guvern se referă la instituirea interimatelor funcțiilor de prim-viceprim-ministru, viceprim-miniștri sau miniștri, astfel încât, în caz de vacanță a funcției de prim-viceprim-ministru, Prim-ministrul desemnează un viceprim-ministru să exercite interimatul funcției până la numirea noului membru al Guvernului, iar în caz de vacanță a funcției de viceprim-ministru – pe unul dintre viceprim-miniștri sau, în lipsa acestora, pe unul dintre miniștri; în caz de vacanță a funcției de ministru, atribuțiile acestuia sunt exercitate, până la numirea unui nou ministru, de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministrul sau ministrul desemnat prin decizia Prim-ministrului; prim-ministrul poate exercita interimatul oricărei funcții de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministru sau ministru; membrii Guvernului, cu excepția celor din oficiu, pot exercita interimatul doar a unei funcții de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministru sau ministru.

Și aceste prevederi, în viziunea noastră, ridică serioase probleme de constituționalitate, deoarece, mai întâi de toate, ele nu au acoperire constituțională – nu se bazează pe nicio prevedere din Constituția Republicii Moldova.

În România, de exemplu, atât în versiunea inițială a Legii Supreme, cât și în versiunea Constituției revizuite din 2003, o soluție în sensul celei cuprinse în alineatele contestate se regăsește în art.107 alin.(4) – „(4) Prevederile alineatului (3) [desemnarea de către Președintele României a unui alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuțiile primului-ministru, până la formarea noului Guvern, dacă primul-ministru se află în una dintre situațiile prevăzute la articolul 106, cu excepția revocării, sau este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile – s.n.] se aplică în mod corespunzător și celorlalți membri ai Guvernului, la propunerea primului-ministru, pentru o perioadă de cel mult 45 de zile”. Ulterior, prevederi similare se regăsesc și în art.9 alin.(2) din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a

ministerelor, cu modificările și completările ulterioare, – „(2) *Prevederile alin. (1) se aplică în mod corespunzător și celorlalți membri ai Guvernului, la propunerea primului-ministru, pentru o perioadă de cel mult 45 de zile*”.

Conform jurisprudenței sale, Curtea Constituțională a statuat că, chiar dacă Constituția nu prevede, legiuitorul ordinar poate reglementa instituția interimatului prin acte legislative infraconstituționale. De exemplu, așa a subliniat Curtea în Hotărârea nr.9/2013 „Pentru controlul constituționalității articolului 3 din Hotărârea Parlamentului nr.96 din 25 aprilie 2013 privind revocarea Președintelui Parlamentului și a Legii nr.101 din 26 aprilie 2013 pentru completarea articolului 14 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996 (Sesizarea nr.12a/2013)” și Hotărârea nr.13/2020 „Pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură, a Hotărârii Parlamentului nr. 101 din 30 iulie 2019 privind înaintarea candidaturii la funcția de Procuror General interimar al Republicii Moldova și a Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 1232-VIII din 31 iulie 2019 privind desemnarea domnului Dumitru Robu în funcția de Procuror General interimar (Sesizarea nr.168a/2019)”.

Însă, în ambele spețe menționate, **instituția interimatului a intervenit ca soluție pentru asigurarea continuității în funcționarea autorităților**. Astfel, în pct.70 din Hotărârea nr.9/2013, Curtea a remarcat următoarele: „71. *În acest context, Curtea reține că statutul Președintelui interimar al Parlamentului este diferit de cel al Președintelui titular al Parlamentului. Președintele interimar al Parlamentului are un statut provizoriu, prin instituirea interimatului urmărindu-se asigurarea continuității exercitării funcțiilor Parlamentului.*” În același timp, în pct.67 din Hotărârea nr.13/2020 s-au subliniat următoarele: „67. *Curtea notează că Constituția nu operează cu noțiunea de „Procuror General interimar”, de asemenea, nu conține prevederi referitoare la intervenirea vacanței acestei funcții. Astfel, în aspectele legate de organizarea și funcționarea internă a Procuraturii în privința cărora Constituția nu dispune, Parlamentul deține competența de a reglementa prin lege respectând principiile constituționale. În condițiile în care Legea cu privire la Procuratură asigură continuitatea exercitării atribuțiilor Procurorului General pe perioada absenței sale de către adjuncții acestuia, instituirea mandatului Procurorului General interimar are ca scop soluționarea situației în cazul în care intervine vacanța funcției de Procuror General.*” Observăm că, în ambele cazuri, interimatele au fost preluate de adjuncții titularului funcției – în primul caz, de către unul din vicepreședinții Parlamentului; în cel de-al doilea caz – de către unul din adjuncții procurorului general.

Spre deosebire de logica instituirii interimatelor conform jurisprudenței Curții menționate mai sus, în cazul art.26 alin.(6)–(9) din Legea cu privire la Guvern situația este diametral opusă. Astfel, în speță, nu este vorba de asigurarea vreunei continuități sau stabilități în activitatea ministerelor, ci din contra. Este absolut illogică soluția ca, de exemplu, în funcția de ministru interimar al sănătății să vină titularul postului de ministru al justiției sau interimatul funcției de ministru al finanțelor să fie asigurat de titularul funcției de ministru al afacerilor interne sau al apărării. Se poate susține că, printr-un astfel de interimat, funcționalitatea instituției anume că va avea de suferit în sens negativ, dată fiind posibilitatea reală

a lipsei vreunei pregătiri elementare a interimarului în domeniile care-i sunt încredințate.

Dacă ar fi să ne bazăm pe filozofia jurisprudenței Curții Constituționale care a declarat ca fiind constituționale interimarele instituite prin legi organice fără ca acestea să fie prevăzute în Constituție, având la bază raționamentul necesității de a asigura funcționarea instituțiilor de stat, soluția care ar fi trebuit să urmeze este aceea a preluării interimatului funcției de ministru de către unul dintre secretarii de stat din respectivul minister. Acest lucru ar corespunde atât considerentelor din jurisprudența bogată a Curții Constituționale, cât și ar fi o măsură ce ar contribui la asigurarea funcționalității instituției publice până la venirea titularului portofoliului.

Dat fiind caracterul logic al reglementărilor contestate și de potențial generator al disfuncționalității în activitatea ministerelor, aceste prevederi – art.26 alin.(6)–(9) din Legea cu privire la Guvern – chiar dacă au fost adoptate în 2017, se pare că nu au fost aplicate vreodată în practică. Și asta cu toate că situații în care s-au efectuat remanieri în guverne au existat.

Fără a avea vreo legătură cu constituționalitatea prevederilor nominalizate, presupunem că o justificare a acestei abordări a fost aceea că, odată cu adoptarea Legii cu privire la Guvern în 2017, au dispărut funcțiile de viceministri – demnitari politici –, aceștia fiind înlocuiți cu secretari de stat și secretari generali de stat, ambele având statut de funcționar public, astfel încât, în lipsa vreunui exponent politic în minister în afară de ministru, nu se putea identifica o soluție pentru asigurarea interimatului (opțiunea asigurării interimatului funcției politice de ministru de către un funcționar public, probabil, nu s-a considerat valabilă). Acest argument, însă, nu mai este valabil în prezent, întrucât astăzi legea prevede două niveluri de funcții politice în ministere – ministru și secretar de stat – astfel încât, sub acest aspect, nu ar exista vreo problemă de exercitare a atribuțiilor ministrului de către un secretar de stat din același minister.

Din aceste motive, considerăm că prevederile art.26 alin.(6)–(9) din Legea cu privire la Guvern sunt neconstituționale.

D) Constituționalitatea condiționată a art.15 alin.(2) lit.d) și f) prin raportare la art.103 alin.(2) combinat cu art.1 alin.(3) și 6 din Constituție

Potrivit art.15 alin.(2) lit.d) și f), Guvernul al cărui mandat a încetat nu este în drept, pe de o parte, să încheie tratate internaționale care implică angajamente financiare pentru Republica Moldova, iar, pe de altă parte, să încheie contracte și să-și asume angajamente pentru o perioadă nedeterminată sau pentru o perioadă ce depășește un an ori a căror valoare este disproporționată în raport cu cheltuielile necesare pentru administrarea treburilor publice curente sau pentru gestionarea unor situații de urgență.

Totodată, prin Hotărârea nr.7/2013, Curtea a recunoscut constituțională competența Guvernului demisionar vizând semnarea acordurilor internaționale, atunci când semnarea acestora este necesară pentru executarea legilor adoptate de Parlamentul Republicii Moldova și/sau acestea sunt necesare pentru asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare, politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor

naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public, aceasta fiind cuprinsă în art.7¹ alin. doi pct.4) din Legea cu privire la Guvern în redacția Legii nr.107 din 3 mai 2013.

Întru susținerea constituționalității competenței menționate, Curtea a subliniat că termenul de „politică externă” este tratat de Curte ca totalitatea obiectivelor și a acțiunilor pe care și le asumă un stat pe planul relațiilor internaționale, precum și totalitatea metodelor și a mijloacelor prin care statul acționează pentru realizarea obiectivelor asumate.

În domeniul politicii externe, Guvernul poartă tratative și ia parte la negocieri, acordă împuterniciri pentru inițierea negocierilor și semnarea tratatelor, încheie tratate internaționale și asigură îndeplinirea lor.

Conform Hotărârii Curții Constituționale nr.21 din 16 mai 2000, în perioada demisiei, Guvernul este limitat numai în dreptul său de asigurare a realizării politicii externe și de inițiativă legislativă, deoarece aceste domenii implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate.

Ca urmare, Curtea Constituțională, prin prisma acestor considerente, dar și ținând cont de prevederile Convenției de la Viena din 1969 cu privire la dreptul tratatelor [art.46] dispozițiile art.11 din Legea nr.595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, a relevat asupra constituționalității dreptului Guvernului demisionar de a semna acorduri internaționale atunci când semnarea acestora este necesară pentru executarea legilor adoptate de Parlamentul Republicii Moldova și/sau acestea sunt necesare pentru asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare, politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public.

Din aceste motive, concluzionăm că **interdicția Guvernului al cărui mandat a încetat de a încheia tratate internaționale care implică angajamente financiare pentru Republica Moldova și de a încheia contracte și de a-și asuma angajamente pentru o perioadă nedeterminată sau pentru o perioadă ce depășește un an ori a căror valoare este disproporționată în raport cu cheltuielile necesare pentru administrarea treburilor publice curente sau pentru gestionarea unor situații de urgență conținută la art.15 alin.(2) lit.d) și f) din Legea cu privire la Guvern este constituțională doar în măsura în care se interpretează în sensul neinterzicerii semnării acordurilor internaționale, atunci când semnarea acestora este necesară pentru executarea legilor adoptate de Parlamentul Republicii Moldova și/sau acestea sunt necesare pentru asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare, politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public.**

V. CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Pentru motivele arătate și în conformitate cu art. 135 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, art.25 lit.a) din Legea nr.317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și cu art.38 alin.(1) lit.a) din Codul jurisdicției constituționale nr.502/1995,

solicit Înaltei Curți:

1. Declararea sesizării ca fiind admisibilă.

2. Exercițarea controlului constituționalității și:

– declararea neconstituționalității art.15 alin.(2) lit.e), art.15 alin.(3), în partea care ține de aplicarea interdicției prevăzute la art.15 alin.(2) lit.e), și a art.23 alin.(6), în partea care ține de aplicarea interdicției prevăzute la art.15 alin.(2) lit.e) din Legea cu privire la Guvern, cu statuarea de principiu precum că un Guvern demisionar, dar și exponenții acestuia (Prim-ministrul, Prim-ministrul interimar, ministrul) pot face remanieri de cadre (proponeri de miniștri, numiri și eliberări/revocări de demnitari publici) în măsura în care acestea sunt de natură să conducă la realizarea obligațiilor constituționale aferente administrării treburilor publice așa cum această noțiune a fost interpretată și dezvoltată de jurisprudența Curții Constituționale;

– declararea neconstituționalității art.23 alin.(3) din Legea cu privire la Guvern;

– declararea neconstituționalității art.26 alin.(6)–(9) din Legea cu privire la Guvern;

– declararea constituționalității interdicției Guvernului al cărui mandat a încetat de a încheia tratate internaționale care implică angajamente financiare pentru Republica Moldova și de a încheia contracte, și de a-și asuma angajamente pentru o perioadă nedeterminată sau pentru o perioadă ce depășește un an ori a căror valoare este disproporționată în raport cu cheltuielile necesare pentru administrarea treburilor publice curente sau pentru gestionarea unor situații de urgență conținută la art.15 alin.(2) lit.d) și f) din Legea cu privire la Guvern în măsura în care se interpretează în sensul neinterzicerii semnării acordurilor internaționale, atunci când semnarea acestora este necesară pentru executarea legilor adoptate de Parlamentul Republicii Moldova și/sau acestea sunt necesare pentru asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare, politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public.



Maia SANDU,
Președintele Republicii Moldova