



## PREȘEDINTELE REPUBLICII MOLDOVA

12 mai 2021

Nr. 01-06-32

**Către**  
**Parlamentul Republicii Moldova**

La 23 aprilie 2021, Parlamentul a adoptat Legea nr. 72 pentru modificarea articolului 15 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, pe care a remis-o, spre promulgare, Președintelui Republicii Moldova.

Prin adoptarea legii în cauză, Parlamentul a reatribuit unele funcții ale Guvernului al cărui mandat a încetat în categoria celor care țin de administrarea treburilor publice, în condițiile art. 103 alin. (2) din Constituție.

În esență, modificarea Legii nr. 136/2017 presupune abrogarea lit. d) și lit. e) de la alin. (2) al art. 15, fiind, astfel, excluse restricțiile privind exercitarea atribuțiilor de către un Guvern al cărui mandat a încetat, în partea ce vizează:

„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”.

Necesitatea operării amendamentelor sus-enunțate a fost motivată de faptul evitării pierderilor financiare emitente, care pot fi rezultatul acestor restricții de competență ale Guvernului, și de faptul că modificările comportă un caracter tehnic, condiționat de Hotărârea Curții Constituționale nr. 7 din 4 martie 2021.

Exercitând controlul prealabil al legii respective, în cadrul procedurii de promulgare, prin prisma componentelor de procedură, oportunitate și constituționalitate, având la bază jurisprudența Curții Constituționale în materia împuternicirilor Guvernului interimar de a realiza funcțiile de administrare a treburilor publice, menționez următoarele.

Legea Supremă statuează, la art. 103 alin. (2), că Guvernul demisionar îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern. Sintagma „administrarea treburilor publice” a fost supusă analizei de către Curtea Constituțională în repetate rânduri.

Astfel, potrivit Hotărârii sale nr. 7/2013, Curtea a reținut 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”.

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI	
REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr. <u>1139</u>	
<u>19</u>	<u>05</u> 20 <u>21</u>
Ora	

Prin aceeași hotărâre, Înalta Curte a reținut că 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.

Consecvent, în Hotărârea nr. 7/2021, Curtea a statuat că administrarea treburilor publice se referă la deciziile zilnice, curente ale Guvernului, care sunt necesare funcționării neîntrerupte a serviciului public. Această activitate se reduce la așteptarea finalizării negocierilor pentru formarea unei noi echipe guvernamentale, la evitarea unei lipse totale a puterii executive, care este una operativă și vitală pentru necesitățile societății. Altfel spus, conținutul conceptului de „administrare a treburilor publice” din Constituție ar trebui dezvoltat printr-o convenție *caretaker*.

În pofida raționamentelor expuse de Înalta Curte, abrogarea lit. d) de la alin. (2) al art. 15 din Legea nr. 136/2017, inclusiv sub pretextul necesității combaterii pandemiei și redresării situației economice în care se află țara, de fapt, urmărește lărgirea spectrului de împuterniciri pe care un Guvern interimar poate să le întreprindă în sensul prevăzut de art. 103 alin. (2) din Constituție, și anume de a „administra treburile publice”. Intervenția legislativă privind acordarea dreptului Guvernului interimar de a încheia tratate internaționale care implică angajamente financiare pentru Republica Moldova urmează a fi examinată prin prisma rolului acestuia de „caretaker”, dar și al compatibilității cu norma constituțională de la art. 131 alin. (4), potrivit căreia orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

În această ordine de idei, prin Hotărârea nr. 7/2021, Curtea precizează că un Guvern demisionar poate pregăti proiectul bugetului anual, însă acesta nu ar trebui prezentat Parlamentului pentru adoptare decât de un Guvern plenipotențiar, care va avea responsabilitatea de a-l executa. Prin norma constituțională prevăzută la art. 131 alin. (4), legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu din partea Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor. Prevederile alin. (4) din art. 131 al Legii Supreme consacră obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor drept o condiție imperativă, de la care nu poate deroga Legislativul în procesul aprobării bugetului public național, nerespectarea căreia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție în materie de legiferare în domeniul bugetar. Acest principiu constituțional este incident procedurii bugetare (HCC nr. 2/2014, § 48).

Condiția imperativă privind controlul *a priori* al autorității executive asupra procesului bugetar este determinată de dreptul și obligațiunea Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului, expusă în programul său de activitate, acceptat de Parlament (HCC nr. 29/2001, § 2). Astfel, limitarea modului de exercitare a inițiativei legislative și condiționarea restrictivă a procedurii legislative în domeniul bugetar are la bază rațiunea competențelor de ordin executiv ale Guvernului, care, în virtutea art. 96 din Constituție, asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. Stipulările de la art. 131 alin. (4) din Constituție urmăresc asigurarea reală a executării bugetului

de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat reprezentate sub formă de venituri și cheltuieli. Condiția cuprinsă în norma constituțională, care prevede că propunerea legislativă sau amendamentul care atrage majorarea sau reducerea veniturilor sau cheltuielilor bugetare poate fi adoptată numai după ce este acceptată de Guvern, are drept scop menținerea echilibrului bugetar (HCC nr. 29/2001, § 2).

Ținând cont din faptul că Guvernul demisionar nu este în drept să avizeze inițiativele legislative, inclusiv cele care implică cheltuieli bugetare, consider că excluderea interdicției Guvernului al cărui mandat a încetat, interimar, de a încheia tratate internaționale care implică angajamente financiare pentru Republica Moldova vine în contradicție cu prevederile art. 103 alin. (2) și art. 131 alin. (4) din Constituție, sub aspectul întinderii sferei de împuterniciri a Guvernului în demisie prin prisma obligației acestuia de a administra doar treburile publice și din perspectiva imposibilității Guvernului demisionar de a accepta/a aviza propuneri legislative care implică majorări sau reduceri ale veniturilor, cheltuielilor bugetare sau împrumuturilor.

În același timp, Legea nr. 72/2021 vine în contradicție cu prevederile art. 15 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 136/2017, potrivit căreia Guvernul al cărui mandat a încetat nu poate să adopte și să prezinte Parlamentului spre examinare proiecte de acte normative. Astfel, în temeiul art. 11 din Legea nr. 595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, Parlamentul urmează să decidă asupra ratificării, acceptării, aprobării sau aderării Republicii Moldova la tratatele internaționale, semnate de Guvern, care implică angajamente financiare.

Propunerea de abrogare a art. 15 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 136/2017 vine în contradicție cu stipulările de la lit. a) din același alineat. Or, în condițiile în care norma prevăzută la lit. a) interzice Guvernului al cărui mandat a încetat de a prezenta Parlamentului spre examinare proiecte de acte normative, încheierea tratatelor internaționale de către un Guvern în demisie, fără ca acestea să fie ratificate/acceptate/aprobate de Parlament, nu va produce efecte juridice, în contextul în care Guvernul nu va putea prezenta Parlamentului spre examinare proiectul legii privind ratificarea acelui tratat internațional. De fapt, riscul acestei norme rezidă în faptul că un Guvern demisionar va putea semna tratate internaționale care implică angajamente financiare, fără ca acesta din urmă să poată prezenta Parlamentului spre examinare și ratificare. Astfel, viitorul Guvern plenipotențiar va fi obligat să îl prezinte Parlamentului spre examinare, chiar dacă primul nu și-a asumat asemenea angajamente financiare.

Urmând raționamentele exprimate în practica sa anterioară, Curtea a punctat că Guvernul în demisie continuă să administreze treburile publice până la un nou Guvern plenipotențiar. Însă Guvernul interimar nu trebuie să-și asume deciziile care ar putea ulterior angaja durabil linia politică a viitorului Guvern. Această regulă este valabilă atât pentru procesul bugetar, cât și pentru politica externă a statului. Prin urmare, 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 (HCC nr. 21/2000).

În consecință, Curtea Constituțională a subliniat că, într-un stat de drept, este inadmisibilă adoptarea de norme ce ar accepta permanentizarea unei guvernări în condiții de interimat (HCC nr. 7/2013, § 94).

Cu referire la abrogarea lit. e) de la alin. (2) al art. 15 din Legea nr. 136/2017, punctez că această intervenție legislativă a fost catalogată drept una de ordin tehnic, fiind condiționată de Hotărârea CC nr. 7/2021. Totuși, poziția dată nu corespunde

raționamentelor Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr. 7/2021, respectiv, nu corelează cu solicitările formulate de Curte prin Adresa emisă Parlamentului în acest sens.

Astfel, prin Hotărârea nr. 7/2021, Curtea a declarat neconstituționale prevederile art. 15 alin. (2) lit. e) și alin. (3) și ale art. 23 alin. (6) din Legea nr. 136/2017, în partea care îi interzice Guvernului al cărui mandat a încetat să numească sau să propună pentru numire persoane în funcții de demnitate publică (altele decât miniștrii) sau în funcții publice. Prin adresa înaintată Parlamentului, Curtea a solicitat Parlamentului să reglementeze competențele Guvernului al cărui mandat a încetat, stabilite de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 136/2017, și să opereze modificări în legislația conexasă, în conformitate cu raționamentele Hotărârii CC nr. 7/2021.

Totuși, norma abrogată de la art. 15 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 136/2017 stabilea concomitent și interdicția de a elibera din funcție persoane cu funcții de demnitate publică sau funcționari publici. Cu privire la interdicția eliberării din funcție a funcționarilor menționați (cu excepția cazurilor de imposibilitate obiectivă a persoanelor de a-și îndeplini atribuțiile), Înalta Curte a reținut că, în acest caz, este asigurat un echilibru corect între principiile legitimității politice a Guvernului al cărui mandat a încetat și principiul necesității. De altfel, în eventualitatea în care această măsură ar fi permisă, un Guvern al cărui mandat a încetat nu ar putea limita efectele acesteia și un Guvern cu puteri depline nu le-ar putea anula. Așadar, Curtea a statuat că interdicția în discuție corespunde cerințelor stabilite de art. 103 alin. (2) din Constituție (HCC nr. 7/2021, § 71).

În contextul celor sesizate, constat că abrogarea integrală a prevederilor art. 15 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 136/2017 depășește raționamentele Curții expuse în hotărârea și adresa menționate *supra*.

În lumina celor enunțate, consider judicios și indispensabil revizuirea modificărilor operate la art. 15 din Legea nr. 136/2017, întrucât acestea vin în contradicție cu jurisprudența Curții Constituționale în materia atribuțiilor și împuternicirilor unui Guvern interimar, precum și din cauza caracterului neunitar și neuniform al normelor propuse.

Pentru motivele invocate mai sus, Legea nr. 72 din 23 aprilie 2021 pentru modificarea articolului 15 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern nu poate fi promulgată și, în temeiul art. 93 alin. (2) din Constituție, se remite Parlamentului.

  
Maia SANDU

*Anexă: Legea nr. 72 din 23 aprilie 2021 pentru modificarea articolului 15 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern.*



## PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

### LEGE

#### pentru modificarea articolului 15 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

**Art. I.** – Articolul 15 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 252, art. 412), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. Alineatul (2):

la litera a), cuvintele „și proiecte ale documentelor de politici” se exclud;

literele d) și e) se abrogă.

2. La alineatul (3), textul „alin. (2) lit. e)–g)” se substituie cu textul „alin. (2) lit. f) și g)”.

**Art. II.** – Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.



PREȘEDINTELE PARLAMENTULUI

ZINAIDA GRECEANŪ

Chișinău, 23 aprilie 2021.

Nr. 72.



## ПАРЛАМЕНТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

### ЗАКОН

#### **о внесении изменений в статью 15 Закона о Правительстве № 136/2017**

Парламент принимает настоящий органический закон.

**Ст. I.** – В статью 15 Закона о Правительстве № 136/2017 (Официальный монитор Республики Молдова, 2017 г., № 252, ст. 412), с последующими изменениями, внести следующие изменения:

1. В части (2):

в пункте а) слова «и проекты программных документов» исключить;

пункты d) и e) признать утратившими силу.

2. В части (3) слова «пунктами e)–g) части (2),» заменить словами «пунктами f) и g) части (2),».

**Ст. II.** – Настоящий закон вступает в силу со дня опубликования в Официальном мониторе Республики Молдова.



**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПАРЛАМЕНТА  
НАЯДА ГРЕЧАНЬИ**

Кишинэу, 23 апреля 2021 г.

№ 72.