



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**DECIZIE**

**DE RESPINGERE**

a sesizării nr. 22a/2014

pentru controlul constituționalității articolului 14 alin. (4)  
din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind  
statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)

CHIȘINĂU

2 aprilie 2014

Curtea Constituțională, statuând în componența:

DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,  
DI Aurel BĂIEȘU,  
DI Igor DOLEA,  
DI Tudor PANȚÎRU,  
DI Victor POPA, *judcători*,

cu participarea dlui Eugeniu Osipov, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 24 martie 2014,  
înregistrată la aceeași dată,  
Examinând preliminar sesizarea menționată,  
Având în vedere actele și lucrările dosarului,  
Deliberând la 2 aprilie 2014 în ședință închisă,

Pronunță următoarea decizie:

## ÎN FAPT

1. La 24 martie 2014, dnii Valeriu Munteanu, Gheorghe Brega și dna Corina Fusu, deputați în Parlamentul Republicii Moldova, au adresat Curții Constituționale sesizarea pentru controlul constituționalității prevederilor articolului 14 alin. (4) din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri).

### A. Motivele sesizării

2. Motivele sesizării, astfel cum au fost expuse de autorii acesteia, pot fi rezumate după cum urmează.

3. La 23 decembrie 1994, Parlamentul a adoptat Legea nr. 344-XIII privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). Articolul 14 alineatul (4) al legii stabilește că „*Guvernatorul Găgăuziei este confirmat în funcția de membru al Guvernului Republicii Moldova printr-un decret al Președintelui Republicii Moldova.*”

4. De la momentul adoptării legii, norma invocată nu a fost supusă nici unui amendament.

5. În opinia autorilor sesizării, prevederile menționate *supra* contravin articolelor 2, 6, 7, 96, 97, 107, 109, 110, 111 și 113 din Constituție, precum și prevederilor actelor internaționale.

## B. Legislația pertinentă

6. Prevederile relevante ale Constituției (M.O., 1994, nr. 1) sunt următoarele:

### Articolul 96 Rolul [Guvernului]

„(1) Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

[...]”

### Articolul 97 Structura [Guvernului]

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

### Articolul 109 Principiile de bază ale administrării publice locale

„(1) Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

(2) Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

(3) Aplicarea principiilor enunțate nu poate afecta caracterul de stat unitar.”

### Articolul 110 Organizarea administrativ-teritorială

„(1) Teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii.

[...]”

### Articolul 111 Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia

„(1) Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural.

[...]

(3) În unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative și executive potrivit legii.

[...]

(6) Controlul asupra respectării legislației Republicii Moldova în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia se exercită de Guvern, în condițiile legii.

[...].”

7. Prevederile relevante ale Legii cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31 mai 1990 (M.O., 2002, nr. 131-133, art. 1018) sunt următoarele:

#### Articolul 1 Rolul Guvernului

„Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului, exercită conducerea generală a administrației publice și este responsabil în fața Parlamentului.

[...].”

#### Articolul 4 Componența Guvernului și modul de formare a lui

„Guvernul se formează în următoarea componență:

Prim-ministrul, prim-viceprim-ministrul, viceprim-miniștrii, miniștrii și alți membri stabiliți prin lege.

[...].”

#### Articolul 10 Chestiunile generale ce țin de competența Guvernului

„În conformitate cu împuternicirile sale Guvernul:

[...]

3) coordonează și exercită controlul asupra activității organelor administrației publice locale ale Republicii Moldova;

[...].”

## Articolul 19

### Relațiile Guvernului cu organele administrației publice locale

„Guvernul:

1) promovează în viață și exercită controlul asupra respectării și executării legilor Republicii Moldova, hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului de către organele administrației publice locale;

2) administrează, împreună cu organele administrației publice locale obiectivele și ramurile de importanță statală;

3) coordonează activitatea organelor administrației publice locale în vederea traducerii în viață a politicii de stat în domeniul asistenței sociale, ocrotirii sănătății, învățământului public, tineretului și sportului, culturii și protecției mediului ambiant;

[...].”

## Articolul 29

### Membrii Guvernului

„Membrii Guvernului:

poartă răspundere pentru sferile de activitate ce le-au fost încredințate și pentru activitatea Guvernului în ansamblu;

participă la examinarea chestiunilor în cadrul ședințelor Guvernului și ale Prezidiului său;

pot prezenta Guvernului propuneri cu privire la examinarea chestiunilor ce țin de competența lui, pot iniția elaborarea unor hotărâri și ordonanțe ale Guvernului.

[...].”

8. Prevederile relevante ale Legii nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) (M.O., 1995, nr. 3-4, art. 51) sunt următoarele:

## Articolul 1

„(1) Găgăuzia (Gagauz-Yeri) este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte componentă a Republicii Moldova.

[...].”

## Articolul 2

„Găgăuzia este administrată în temeiul Constituției Republicii Moldova, prezentei legi și altor legi ale Republicii Moldova (cu excepțiile prevăzute de prezenta lege), Regulamentului Găgăuziei și actelor normative ale Adunării

Populare (Halc Toplușu) a Găgăuziei, care nu vin în contradicție cu Constituția și legislația Republicii Moldova.”

#### Articolul 7

„Autoritatea reprezentativă a Găgăuziei este Adunarea Populară, investită cu dreptul de a adopta acte normative, în limitele competenței sale.”

#### Articolul 14

„(1) Guvernatorul (Bașkanul) este persoana oficială supremă a Găgăuziei. Lui i se subordonează toate autoritățile administrației publice ale Găgăuziei.

(2) Guvernatorul Găgăuziei este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani, pe bază alternativă.

[...]

**(4) Guvernatorul Găgăuziei este confirmat în funcția de membru al Guvernului Republicii Moldova printr-un decret al Președintelui Republicii Moldova.**

[...]

(6) Guvernatorul Găgăuziei exercită conducerea activității autorităților administrației publice și poartă răspundere pentru exercitarea atribuțiilor cu care este investit prin lege.

[...]

(10) Decizia de destituire a Guvernatorului Găgăuziei se ia cu votul a două treimi din deputații aleși ai Adunării Populare, iar decizia de destituire a altor persoane oficiale ale autorităților administrației publice cu majoritatea de voturi ale deputaților Adunării Populare.”

#### Articolul 16

„(1) Organul executiv permanent al Găgăuziei este Comitetul executiv care este format de către Adunarea Populară la prima sesiune pentru durata mandatului.

(2) La propunerea Guvernatorului Găgăuziei Adunarea Populară aprobă cu majoritatea de voturi ale deputaților componența Comitetului executiv.”

## ÎN DREPT

### A. Argumentele autorilor sesizării

9. În opinia autorilor sesizării, calitatea Guvernatorului Găgăuziei de

membru al Guvernului este contrară principiilor de bază ale administrației publice locale și art. 7 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, care consfințește principiul independenței aleșilor locali față de puterea centrală.

10. De asemenea, potrivit autorilor sesizării, Guvernatorul Găgăuziei, având calitatea de membru al Guvernului, fiind subordonat și dependent de Guvern, nu poate reprezenta o „contraputere” eficientă administrației publice centrale, fiind în imposibilitatea de a reprezenta pe deplin interesele populației Găgăuziei, chiar dacă este ales de către colectivitatea din UTA Găgăuzia pentru un mandat de 4 ani.

11. În opinia autorilor sesizării, confirmarea Guvernatorului Găgăuziei în funcția de membru al Guvernului prin decretul Președintelui Republicii Moldova contravine art. 109 din Constituție.

12. Calitatea de membru al Guvernului și cea de guvernator al Găgăuziei sunt incompatibile și au caracter contradictoriu, iar deținerea concomitentă a celor două funcții este neconstituțională.

13. În cazul în care președinții de raioane sau primarii generali de municipii nu sunt membri de Guvern, în timp ce guvernatorul Găgăuziei deține această calitate, se atestă o discriminare funcțională nejustificată.

14. Autorii sesizării consideră că pot fi membri ai Guvernului doar conducătorii ministerelor sau a altor autorități administrative, prin intermediul cărora se realizează politica internă și externă a statului și se exercită conducerea generală a administrației publice, iar atribuțiile guvernatorului Găgăuziei sunt limitate în spațiu și asupra persoanelor, fiind exclusă ipoteza exercitării unor atribuții de realizare a politicii interne și externe a statului sau de conducere generală a administrației publice.

## **B. Aprecierea Curții**

15. Curtea reține că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, articolului 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. a) din Codul Jurisdicției Constituționale, controlul constituționalității legilor adoptate de Parlament ține de competența Curții Constituționale.

16. Curtea atestă faptul că deputatul în Parlament este abilitat cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională, în conformitate cu articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale.

17. Curtea menționează că prerogativa care i-a fost acordată prin articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție presupune stabilirea corelației

dintre normele contestate și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

18. Curtea reține că sesizarea vizează controlul constituționalității prevederilor articolului 14 alin. (4) din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), potrivit căreia: „*Guvernatorul Găgăuziei este confirmat în funcția de membru al Guvernului Republicii Moldova printr-un decret al Președintelui Republicii Moldova*”. Astfel, norma stabilește calitatea Guvernatorului Găgăuziei de membru al Guvernului, precum și aspectul procedural de dobândire a respectivei calități.

19. Curtea consideră necesar a reitera faptul că o prevedere legală poate constitui obiect al jurisdicției constituționale doar în cazul în care se atestă o legătură indisolubilă de conținut între prevederile criticate sub aspectul neconstituționalității și normele Legii Supreme.

20. Curtea reține că autorii sesizării au invocat pretinsa încălcare a articolelor 2, 6, 7, 96, 97, 107, 109, 110, 111 și 113 din Constituție, fără a justifica prin argumente pertinente incidența tuturor normelor constituționale în raport cu obiectul sesizării.

21. În acest sens, Curtea reiterează că, potrivit articolului 24 alin. (2) și alin. (4) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 39 din Codul jurisdicției constituționale, sesizarea trebuie să fie motivată, să cuprindă obiectul și împrejurările pe care subiectul își întemeiază cerințele, să expună normele legale și argumentele, care demonstrează că prevederea contestată contravine Constituției, precum și legătura cauzală directă între norma contestată și argumentele invocate.

22. Astfel, cu referire la invocarea articolelor 2 (suveranitatea și puterea de stat) și 7 (Constituția, Lege Supremă) din Constituție, Curtea menționează că aceste norme constituționale comportă un caracter generic, constituie imperative de ordin general-obligatoriu, stau la baza oricăror reglementări și nu pot constitui repere individuale și separate.

23. Cât privește pretinsa contradicție dintre norma supusă criticii de neconstituționalitate și prevederile articolului 6 din Constituție, Curtea ține să menționeze că acest articol garantează principiul separării și colaborării celor trei puteri în stat, aplicabilitatea acestuia fiind condiționată în mod obligatoriu de existența unui raport dintre exponenții acestor puteri.

24. Or, luând în considerație obiectul sesizării și sfera relațiilor de reglementare, se atestă lipsa unei interacțiuni dintre puterea legislativă, puterea executivă și cea judecătorească, fiind vizată exclusiv puterea executivă și în mod implicit structura Guvernului.

25. Cu referire la invocarea de către autorii sesizării a articolului 97 din Constituție în susținerea criticii de neconstituționalitate, Curtea reține următoarele.

26. Potrivit normei constituționale enunțate, **Guvernul este alcătuit din** Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniștri, miniștri și **alți membri stabiliți prin lege organică.**

27. Astfel, Curtea subliniază că norma constituțională evocă structura Guvernului și enumeră într-o măsură neexhaustivă membrii acestuia, identificând elementele obligatorii și lăsând loc pentru marja de apreciere a legislativului de a completa lista membrilor executivului prin lege organică.

28. În spiritul permisiv și admisibil al normei constituționale de la articolul 97, legiuitorul, în limitele competențelor funcționale atribuite prin art. 72 alin. (3) lit. f) și p) din Constituție, a prevăzut la alineatul (4) al art. 14 din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) calitatea de membru al Guvernului a Guvernatorului Găgăuziei.

29. Curtea menționează că, reieșind din normele constituționale și legale existente, în componența Guvernului se disting membri numiți prin decret prezidențial în baza votului de încredere acordat de către Parlament și membri din oficiu, stabiliți prin lege organică, care sunt confirmați prin decret prezidențial. Din prima categorie fac parte, potrivit Legii Supreme Primul-ministru, prim-viceprim-ministrul, viceprim-miniștri, miniștrii, iar din categoria a doua adițional fac parte Guvernatorul Găgăuziei și președintele Academiei de Științe a Moldovei, cărora legislativul le-a acordat calitatea de membru al executivului.

30. Curtea nu poate accepta alegațiile autorilor sesizării privind încălcarea principiului autonomiei locale prin atribuirea calității de membru al executivului Guvernatorului Găgăuziei.

31. Potrivit jurisprudenței sale anterioare, Curtea reiterează că un element de bază al regimului constituțional îl constituie administrația publică locală. Fiind chemată să soluționeze problemele de interes local, aceasta joacă un rol important în dezvoltarea unităților administrativ-teritoriale și în asigurarea activității serviciilor publice.

32. Conform art. 109 alin. (1) din Constituție, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Principiile administrației publice locale reflectă tendințele de dezvoltare a puterii locale în conformitate cu regimul democratic de guvernare a țării.

33. La fel, autonomia locală reprezintă principiul definitiv în organizarea sistemului de administrare publică locală, conform

standardelor internaționale, acestea fiind prevăzute în Carta Europeană a Autonomiei Locale.

34. Curtea reține că, potrivit articolului 110 din Constituție, teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia.

35. Spre deosebire de celelalte unități administrativ-teritoriale, Găgăuziei legiuitorul constituant i-a atribuit un statut distinct.

36. Astfel, potrivit articolului 111 din Legea Supremă, Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural. În unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează potrivit legii organe reprezentative (Adunarea Populară) și executive (Comitetul executiv).

37. Statutul juridic distinct al Găgăuziei în raport cu restul autorităților administrativ-teritoriale se confirmă și prin atribuirea de către legiuitor Adunării Populare a Găgăuziei (Gagauz-Yeri) a calității de subiect cu drept de sesizare a Curții Constituționale în cazurile supunerii controlului constituționalității legilor, regulamentelor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova a hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, ce îngrădesc împuternicirile Găgăuziei.

38. Curtea reține că, potrivit art. 14 din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), Guvernatorul (Başkanul) este persoana oficială supremă a Găgăuziei. Lui i se subordonează toate autoritățile administrației publice ale Găgăuziei. Guvernatorul Găgăuziei exercită conducerea activității autorităților administrației publice și poartă răspundere pentru exercitarea atribuțiilor cu care este învestit prin lege.

39. Curtea menționează că, potrivit legii, Guvernatorul Găgăuziei este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani. Respectiv, norma contestată, potrivit căreia Guvernatorul este confirmat în funcția de membru al Guvernului Republicii Moldova printr-un decret al Președintelui Republicii Moldova, nu știrbește din independența și autonomia acestuia. Norma legală nu stabilește elemente de subordonare în raport cu puterea executivă centrală.

40. Totodată, Curtea reține că, reieșind din statutul juridic al Găgăuziei, în general, și al Guvernatorului, în special, calitatea acestuia

de membru al Guvernului constituie o platformă de conlucrare eficientă. Ba mai mult, rațiunea legiuitorului de a atribui calitatea de membru al Guvernului Guvernatorului Găgăuziei are la bază sporirea eficienței conducerii administrației publice și asigurarea unui nivel înalt de reprezentare a intereselor populației din entitatea autonomă cu statut special.

41. În același timp, oportunitatea atribuirii respectivei calități rezultă și din normele constituționale și legale. Astfel, conform articolului 111 alin. (6) din Constituție, **controlul asupra respectării legislației Republicii Moldova în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia se exercită de Guvern**, în condițiile legii. La fel, Curtea observă că potrivit Legii nr. 344/1994, legile și hotărârile Adunării Populare sunt trimise Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova în termen de 10 zile de la data adoptării, iar hotărârile și dispozițiile Guvernatorului și Comitetului executiv al Găgăuziei sunt remise în același termen doar Guvernului.

42. Subsidiar, rațiunea participării Guvernatorului la ședințele executivului se desprinde și din examinarea în cadrul acestora a proiectelor de acte legislative înaintate cu titlu de inițiativă legislativă de către Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia.

43. Curtea reține că legislația stabilește o modalitate de conlucrare între autoritățile Găgăuziei și Guvern, în lipsa afectării principiilor constituționale care guvernează autonomia locală, dar și a normelor constituționale privind competența Guvernului și a administrației publice centrale de specialitate, or, articolul 107 din Constituție stabilește că organele centrale de specialitate ale statului sînt ministerele. Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sînt responsabile de activitatea lor.

44. Curtea reiterează că, potrivit articolului 97 din Constituție, afară de Prim-ministru, prim-viceprim-miniștri, viceprim-miniștri, miniștri, în componența Guvernului pot fi și **alți membri stabiliți prin lege organică**.

45. Instituirea prin lege a calității de membru al Guvernului a Guvernatorului constituie o opțiune a legiuitorului, în virtutea normei constituționale enunțate.

46. În jurisprudența anterioară Curtea a menționat că problema oportunității legii nu ține de competența sa, aceasta fiind o atribuție exclusivă a Parlamentului.

47. În contextul celor expuse, Curtea consideră că obiectul sesizării excede domeniului său legal de competență, deoarece problemele abordate în sesizare constituie apanajul Parlamentului, fiind un aspect de oportunitate, și nu de constituționalitate.

Din aceste motive, în temeiul articolului 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolelor 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

**DECIDE:**

1. *Se respinge* sesizarea privind controlul constituționalității prevederilor articolului 14 alin. (4) din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri).
2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

**Președinte**

**Alexandru TĂNASE**

*Chișinău, 2 aprilie 2014  
DCC nr. 7  
Dosarul nr. 22a/2014*