



**Republica Moldova**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**HOTĂRÂRE**  
**PENTRU INTERPRETAREA**  
**prevederilor articolelor 1 alin. (3), 6, 7, 87 și**  
**134 alin. (3) din Constituție**

*(Sesizarea nr. 108b/2018)*

**CHIȘINĂU**

**21 decembrie 2018**

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR  
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 6, 7, 87 ȘI 134 ALIN. (3) DIN CONSTITUȚIE

În numele Republicii Moldova,  
Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Mihai POALELUNGI, *președinte*,  
dnei Raisa APOLSCHII,  
dlui Aurel BĂIEȘU,  
dlui Corneliu GURIN,  
dlui Artur REȘETNICOV,  
dlui Veaceslav ZAPOROJAN, *judecători*,  
cu participarea dlui Vasili Oprea, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă pe 26 iulie 2018  
și înregistrată la aceeași dată,  
Ținând cont de actele și lucrările dosarului,  
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

## PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă pe 26 iulie 2018 de către Președintele Republicii Moldova, dl Igor Dodon, în baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și b) din Constituție, 25 lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, privind interpretarea articolelor 1 alin. (3), 6, 7, 87 și 134 alin. (3) din Constituție.

2. Autorul sesizării îi solicită Curții Constituționale să explice următoarele aspecte:

a) Este competent Parlamentul să adopte documente de politici privind apărarea națională în lipsa acordului comandantului suprem al Forțelor Armate și/sau al Guvernului?

b) Poartă răspundere personală Președintele Republicii Moldova pentru capacitatea de apărare a statului?

c) Este competent Președintele Republicii Moldova, având în vedere atribuțiile sale în domeniul apărării, să aprobe alte măsuri privind securitatea și apărarea națională, care nu au fost incluse și/sau nu au fost aprobate de către Parlament?

3. De asemenea, autorul sesizării i-a solicitat Curții Constituționale să efectueze controlul constituționalității procedurii de adoptare a Hotărârii Parlamentului nr. 134 din 19 iulie 2018 pentru aprobarea Strategiei naționale de apărare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018-2022.

4. Autorul sesizării pretinde că hotărârea contestată este contrară articolului 73 din Constituție.

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR  
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 6, 7, 87 ȘI 134 ALIN. (3) DIN CONSTITUȚIE

5. Prin decizia Curții Constituționale din 27 iulie 2018, sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a se prejudeca fondul cauzei.

6. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului și Guvernului.

## CONTEXT

7. Prin Decretul nr. 2068 din 13 mai 2016, Președintele Republicii Moldova a dispus crearea Comisiei pentru elaborarea Strategiei Naționale de Apărare a Republicii Moldova.

8. Prin Hotărârea Guvernului nr. 1043 din 5 decembrie 2017, Președintelui Republicii Moldova i s-a transmis proiectul de hotărâre a Parlamentului pentru aprobarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018-2022.

9. Pe 7 martie 2018, Consiliul Suprem de Securitate a discutat proiectul Strategiei naționale de apărare și a formulat o serie de propuneri la acesta. Prin demersul nr. 21-05-300 din data de 13 aprilie 2018, proiectul modificat al Strategiei naționale de apărare a fost comunicat Guvernului.

10. Pe 2 mai 2018, Președintele Republicii Moldova a înregistrat la secretariatul Parlamentului inițiativa legislativă cu numărul 150 privind aprobarea Strategiei Naționale de Apărare a Republicii Moldova și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia.

11. Pe 11 iulie 2018, comisia parlamentară pentru securitate națională, apărare și ordine publică a discutat proiectul Strategiei naționale de apărare. Amendamentele propuse la proiectul Strategiei naționale de apărare au fost acceptate.

12. Pe 19 iulie 2018, Parlamentul a aprobat Strategia Națională de Apărare.

## LEGISLAȚIA NAȚIONALĂ PERTINENTĂ

13. Prevederile relevante ale Constituției 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 sunt garantate.”

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR  
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 6, 7, 87 ȘI 134 ALIN. (3) DIN CONSTITUȚIE

Articolul 6  
Separația și colaborarea puterilor

„În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt 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 66  
Atribuțiile de bază

„Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

a) adoptă legi, hotărâri și moțiuni;

[...]

**e) aprobă doctrina militară a statului;**

[...]

m) declară starea de urgență, de asediu și de război;”

Articolul 87  
Atribuții în domeniul apărării

„(1) Președintele Republicii Moldova este comandantul suprem al forțelor armate.

(2) Președintele Republicii Moldova poate declara, **cu aprobarea prealabilă a Parlamentului**, mobilizarea parțială sau generală.

(3) În caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele Republicii Moldova ia măsuri pentru respingerea agresiunii, declară stare de război și le aduce, neîntârziat, la cunoștința Parlamentului. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii.

(4) Președintele Republicii Moldova poate lua și alte măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, **în limitele și în condițiile legii.**”

14. Prevederile relevante ale Legii nr. 345 din 25 iulie 2003 cu privire la apărarea națională sunt următoarele:

Articolul 1

„(1) Prezenta lege stabilește structura sistemului național de apărare, bazele organizării și asigurării apărării țării, atribuțiile și responsabilitățile autorităților publice în domeniul apărării, conducerea, organizarea, destinația forțelor sistemului național de apărare și planificarea apărării naționale.

[...]”

Articolul 3

„Cadrul juridic al apărării naționale îl constituie Constituția Republicii Moldova, Strategia securității naționale, Strategia națională de apărare și Strategia militară, Doctrina militară a Republicii Moldova, prezenta lege, alte acte

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR  
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 6, 7, 87 ȘI 134 ALIN. (3) DIN CONSTITUȚIE

normative ale Republicii Moldova, precum și normele unanim acceptate ale dreptului internațional.”

Articolul 24

„(1) **Parlamentul asigură reglementarea legislativă și exercită controlul parlamentar în domeniul apărării naționale în formele și în limitele prevăzute de Constituție.**

(2) Parlamentul are următoarele atribuții:

a) **aprobă strategia securității naționale, strategia națională de apărare și doctrina militară a statului;**

[...]

Articolul 25

„(1) Președintele Republicii Moldova este Comandantul Suprem al Forțelor Armate și poartă răspundere pentru starea sistemului național de apărare în limitele împuternicirilor prevăzute de Constituție și de alte acte normative.

(2) Președintele Republicii Moldova are următoarele atribuții:

a) exercită conducerea generală a sistemului național de apărare și coordonează activitatea autorităților administrației publice în domeniul apărării naționale;

a1) inițiază procesul de elaborare:

– a strategiei securității naționale;

– a strategiei naționale de apărare;

b) prezintă Parlamentului spre aprobare proiectele:

– strategiei securității naționale;

– strategiei naționale de apărare;

– structurii generale și efectivele componentelor Forțelor Armate;

– regulamentului disciplinei militare;

[...]

Articolul 27

„(1) Guvernul răspunde de organizarea activităților și de realizarea măsurilor privind apărarea națională în limitele împuternicirilor prevăzute de legislație.

(2) Guvernul are următoarele atribuții:

[...]

a1) elaborează și prezintă strategia națională de apărare Președintelui Republicii Moldova pentru a fi înaintată spre aprobare Parlamentului;

a2) aprobă strategia militară;

a3) aprobă analiza strategică a apărării;

[...]

## Articolul 29

„(1) Pe timp de pace și de război, conducerea Forțelor Armate se efectuează de către Comandamentul Suprem al Forțelor Armate în frunte cu Președintele Republicii Moldova – Comandant Suprem al Forțelor Armate.

(2) Întru îndeplinirea atribuțiilor sale, Comandantul Suprem al Forțelor Armate emite ordine și directive, obligatorii pentru întreg efectivul Forțelor Armate.

(3) În componența Comandamentului Suprem intră, de asemenea, ministrul apărării, șeful Marelui Stat Major al Armatei Naționale, comandantul Trupelor de Carabinieri.

(4) Ministrul apărării este locțiitorul Comandantului Suprem al Forțelor Armate.”

15. Prevederile relevante ale Hotărârii Parlamentului nr. 134 din 19 iulie 2018 pentru aprobarea Strategiei naționale de apărare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018–2022 sunt următoarele:

„Parlamentul adoptă prezenta hotărâre.

Art. 1. – Se aprobă:

– Strategia națională de apărare, conform anexei nr. 1;

– Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018–2022, conform anexei nr. 2.

Art. 2. – Guvernul va monitoriza procesul de implementare a Strategiei naționale de apărare și va prezenta Parlamentului, anual, rapoarte privind realizarea activităților prevăzute în planul de acțiuni menționat.”

## ÎN DREPT

### A. ADMISIBILITATEA

16. Prin decizia sa din 27 iulie 2018, Curtea a reținut că este competentă, în baza articolului 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, să examineze sesizarea privind interpretarea dispozițiilor constituționale.

17. De asemenea, conform articolului 25 lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, Președintele Republicii Moldova posedă prerogativa de a sesiza Curtea Constituțională în probleme care țin de competența sa.

18. Curtea a observat că prezentul caz se referă la o presupusă dispută dintre Președintele Republicii Moldova și Parlament, dispută care pune în discuție exercițiul competențelor în domeniul militar recunoscute acestor autorități în baza Constituției. Curtea este chemată să ofere, pe calea interpretării Constituției, un răspuns la întrebările care îi sunt adresate de către autorul sesizării. Prin urmare, Curtea a trebuit să analizeze dacă există motive pentru a se acționa în acest sens.

19. Curtea a reținut că, în cazurile anterioare în care a fost sesizată în materie de interpretare a dispozițiilor constituționale, ea a stabilit că

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR  
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 6, 7, 87 ȘI 134 ALIN. (3) DIN CONSTITUȚIE

prerogativa cu care este investită în baza articolului 135 alin. (1) lit. b) din Constituție presupune stabilirea sensului normelor constituționale (a se vedea HCC nr. 2 din 2015, § 29). Pentru că acest caz implică interpretarea dispozițiilor articolelor 1 alin. (3), 6, 7, 87 și 134 alin. (3) din Constituție, dispoziții care se referă la funcția de comandant suprem al forțelor armate, precum și la principiile de constituire a statului, Curtea a constatat incidența dispozițiilor constituționale a căror interpretare este solicitată în acest caz.

20. Totuși, cu privire la întrebările care îi sunt adresate prin sesizare, Curtea a considerat că acestea trebuie să fie reformulate. Curtea a precizat că problema din prezentul caz nu este de a ști dacă Președintele Republicii Moldova dispune de competențe în domeniul militar, pentru că dispune în mod clar de anumite competențe în acest domeniu, ci cum pot fi realizate acestea. În consecință, Curtea a considerat că este necesar să se ofere un răspuns la următoarele întrebări:

- a) Dacă Parlamentul dispune de competențe în domeniul apărării naționale și dacă adoptarea strategiei naționale de apărare reprezintă o astfel de competență?
- b) Dacă Parlamentul este competent să adopte documente de politici privind apărarea națională în lipsa acordului Președintelui Republicii Moldova și/sau al Guvernului?
- c) Care sunt limitele răspunderii Președintelui Republicii în materie de capacitate de apărare a statului?
- d) Este Președintele Republicii Moldova competent să aprobe alte măsuri privind securitatea și apărarea națională, care nu au fost incluse și/sau nu au fost aprobate de către Parlament?

21. Cu referire la controlul constituționalității procedurii de adoptare a Hotărârii Parlamentului nr. 134 din 19 iulie 2018 pentru aprobarea Strategiei naționale de apărare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018–2022, Curtea a menționat următoarele. Având în vedere legătura existentă între întrebările la care Curtea urmează să se pronunțe în acest caz și cerința controlului constituționalității în discuție, Curtea a considerat oportun să examineze aceste chestiuni în mod concomitent.

## B. FONDUL CAUZEI

### A. Argumentele autorului sesizării

22. În motivarea sesizării, autorul invocă faptul că Președintele Republicii Moldova, Guvernul și Parlamentul au obligația de a colabora și de a lua decizii prin consens. Obligația în cauză subzistă îndeosebi în materie de aprobare a strategiei naționale de apărare. Autorul sesizării arată că în jurisprudența Curții Constituționale în care s-a analizat sfera de competență a Președintelui Republicii Moldova în domeniul militar s-a menționat că Președintele Republicii Moldova trebuie să se implice în

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR  
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 6, 7, 87 ȘI 134 ALIN. (3) DIN CONSTITUȚIE

procesul de luare a deciziilor care au o importanță majoră pentru stat. Deși Președintele Republicii Moldova nu este șef al Guvernului, prin funcția pe care o deține, acesta s-ar situa în fruntea puterii executive (a se vedea, în acest sens, HCC nr. 9 din 4 aprilie 1996).

23. În continuare, autorul sesizării menționează că separarea puterilor în legislativă, executivă și judecătorească reprezintă fundamentul statului Republica Moldova. Acest principiu are o recunoaștere expresă în textul articolului 6 din Constituție. El presupune colaborarea și controlul reciproc al autorităților în exercițiul puterii (a se vedea, în acest sens, HCC nr. 6 din 6 februarie 2001). Buna funcționare a statului de drept implică manifestarea exercițiului puterii în spiritul normelor de loialitate constituțională, comportamentul loial fiind o continuare a principiului separației și echilibrului puterilor în stat (a se vedea, în acest sens, HCC nr. 7 din 18 mai 2013). Spre finalul argumentelor privind încălcarea principiului constituțional al separației și colaborării puterilor în stat, autorul sesizării face trimitere la prevederile articolului 131 din Constituție, care reglementează instituția bugetului public național. Autorul consideră că dispozițiile acestui articol confirmă faptul că Parlamentul nu dispune de o discreție absolută în materie de legiferare, pentru că în baza prevederilor articolului 131 alin. (4) din Constituție este obligat să solicite opinia Guvernului în cazul în care se adoptă un proiect de lege ce vizează majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și în cazul majorării sau al reducerii cheltuielilor bugetare. Autorul sesizării invită Curtea să adopte un raționament similar și în materie de adoptare a Strategiei Naționale de Apărare. În susținerea acestei solicitări, autorul invocă prevederile Legii cu privire la apărarea națională, care stabilesc că în materie de adoptare a Strategiei Naționale de Apărare se solicită opinia Președintelui Republicii Moldova și opinia Guvernului (a se vedea, în acest sens, articolul 36<sup>2</sup> din Lege).

24. Cu privire la controlul constituționalității procedurii de adoptare a Hotărârii nr. 134 din 19 iulie 2018, autorul sesizării menționează următoarele. Articolul 47 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului stabilește că dreptul de inițiativă legislativă le aparține deputaților, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia, care sunt considerați autori ai proiectelor de acte legislative sau ai propunerilor legislative. Autorul sesizării arată că a înregistrat la secretariatul Parlamentului pe data de 11 mai 2018 proiectul legii cu numărul 150 privind strategia națională de apărare a Republicii Moldova. Ulterior, proiectul de lege menționat a fost reformulat într-o hotărâre a Parlamentului. Autorul consideră că printr-un asemenea procedeu s-au încălcat dispozițiile articolului 73 din Constituție.



## **B. Argumentele autorităților**

25. În opinia sa prezentată Curții, Parlamentul Republicii Moldova a arătat că normele constituționale a căror interpretare este solicitată în prezenta cauză reglementează, pe de o parte, funcția de comandant suprem al forțelor armate, iar pe de altă parte, o serie de principii constituționale. În opinia Parlamentului, prevederile în discuție sunt clare și nu lasă loc de interpretări. În continuare, Parlamentul arată că statutul său constituțional de unică autoritate legislativă în stat este stabilit la articolul 60 din Constituție. Acest statut îi conferă, în conformitate cu dispozițiile constituționale ale articolului 66 lit. a), competență exclusivă în materie de legiferare. Pe de altă parte, statutul de autoritate executivă în stat al Președintelui Republicii Moldova este stabilit la articolul 77 din Constituție.

26. Având în vedere faptul că aceste autorități au sarcini constituționale diferite, Parlamentul consideră că nu poate fi pusă problema unei concurențe a competențelor acestora. Mai mult, acesta afirmă faptul că în domeniul apărării naționale competențele Președintelui Republicii Moldova sunt limitate. În susținerea acestei opinii, Parlamentul arată că dispozițiile constituționale ale articolului 87 alin. (4), care reglementează atribuțiile Președintelui Republicii Moldova în domeniul militar, îi acordă acestuia competența de a lua măsurile necesare în domeniul militar doar în limitele și în condițiile legii. Parlamentul consideră că textul „în limitele și în condițiile legii” confirmă caracterul limitat și executiv al competenței Președintelui Republicii Moldova în domeniul apărării naționale. În continuare, Parlamentul arată că dreptul la inițiativă legislativă, care îi este recunoscut Președintelui Republicii Moldova, nu poate fi interpretat în sensul arătat de către autorul sesizării, care a pretins că ar dispune de competența adoptării legilor. De altfel, această competență aparține în exclusivitate Parlamentului și nu poate fi partajată cu subiectul cu drept de inițiativă legislativă. În final, Parlamentul consideră că normele constituționale a căror interpretare este solicitată de către autorul sesizării nu ridică probleme din perspectiva clarității lor, fapt pentru care sesizarea urmează a fi respinsă ca nefondată.

27. În opinia prezentată Curții, Guvernul Republicii Moldova arată că interpretarea normelor constituționale are drept scop asigurarea aplicării corecte a dispozițiilor constituționale. Așadar, interpretarea poate fi solicitată doar în cazurile în care planează o incertitudine cu privire la sensul exact al unor dispoziții constituționale. În opinia Guvernului, această incertitudine trebuie să rezulte în mod obiectiv din situația de fapt cu care este sesizată Curtea Constituțională. În acest caz, Guvernul consideră că sensul prevederilor constituționale a căror interpretare este solicitată nu este unul incert. Mai mult, Guvernul arată că prevederile constituționale în discuție au făcut anterior obiectul interpretării Curții Constituționale, fiind elucidat sensul exact al acestor prevederi. Guvernul arată că, în Hotărârea nr. 15b din 16 decembrie 1996, Curtea Constituțională a stabilit că

atribuțiile Președintelui Republicii Moldova în domeniul apărării naționale sunt circumscrise câmpului de aplicare al dispozițiilor alineatelor (2), (3) și (4) din articolul 87 din Constituție. Acest fapt presupune că Președintele Republicii Moldova poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau generală, poate lua măsuri pentru respingerea unei agresiuni, poate declara starea de război, fiind obligat să aducă neîntârziat la cunoștința Parlamentului aceste decizii.

28. Cu privire la procedura adoptării Hotărârii Parlamentului nr. 134/2018 pentru aprobarea Strategiei naționale de apărare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018-2022, Guvernul a precizat că acest act nu reprezintă obiectul controlului de constituționalitate exercitat de către Curtea Constituțională, pentru că el nu are un caracter normativ. Guvernul arată că Strategia Națională de Apărare reprezintă un document de politici care vizează exclusiv probleme privind apărarea națională, care nu trebuie asimilate unui act normativ. În fundamentarea opiniei sale privind lipsa caracterului normativ al hotărârii contestate, Guvernul face trimitere la prevederile articolului 31 din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, care stabilesc că aceasta examinează în exclusivitate probleme de drept.

29. În subsidiar, Guvernul a menționat că Parlamentul este unicul organ reprezentativ suprem în stat și unica autoritate legislativă. Parlamentul dispune de competență materială generală. Articolul 66 din Constituție îi acordă Parlamentului și competența aprobării direcțiilor principale ale politicii interne a statului, care cuprind și materia apărării naționale.

30. În final, Guvernul menționează că, în baza articolului 87 alin. (4) din Constituție, Președintele Republicii Moldova ia măsuri, în calitate de comandant suprem al statului, pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, însă aceste măsuri trebuie să se înscrie în limitele și în condițiile stabilite de lege.

### **C. Jurisprudență internațională relevantă**

31. Curtea va efectua o scurtă trecere în revistă a problemei competenței Președintelui Statelor Unite ale Americii în domeniul apărării, așa cum au conceput-o Părinții Fondatori ai Constituției americane, dar și din perspectiva unei hotărâri relevante a Curții Supreme a Statelor Unite. Problema competenței Președintelui în domeniul apărării a fost dezbătută îndelung în această țară. În plus, regimul politic din Statele Unite ale Americii este un regim prezidențial pur. Această incursiune poate constitui o bază pentru aplicarea argumentului *a fortiori* în cazul Republicii Moldova, care are un regim parlamentar.

32. Principiile de bază invocate de către fondatorii Constituției americane în materie de apărare au fost principiul competenței partajate în politica externă și principiul cardinal al formei de guvernare republicane, potrivit

căruia experiențele reunite sunt superioare unei singure experiențe. Astfel, deși Președintele Statelor Unite este comandantul suprem al armatei și al marinei militare a Statelor Unite și al miliției diferitelor state atunci când sunt chemate în serviciul activ al Statelor Unite [articolul II secțiunea 2 pct. 1 din Constituția americană], Congresul este cel care poate declara război și care poate elabora norme pentru comanda și reglementarea forțelor armate terestre și navale [articolul I secțiunea 8 pct. 11 și 14].

33. Teama că Președintele va atrage națiunea într-un război „pentru gloria personală” a reprezentat un motiv curent în concepția Părinților Fondatori. În *Federalistul* nr. 4, John Jay, fost om de stat și jurist american, avertiza că „monarhii absoluți vor declara adesea războaie atunci când națiunile lor nu au nimic de câștigat din acesta, având ca motiv doar scopuri personale ca setea de glorie militară, răzbunarea pentru ofensele ce le-au fost aduse, ambiția sau înțelegerile private în vederea îmbogățirii sau a sprijinirii familiilor sau a partizanilor lor”. Acest sistem a fost conceput pentru a nu arunca națiunea în război, ci pentru a o salvagarda. Puterea nu-i revenea unui singur om, ci legislativului în întregul său. Calitatea Președintelui american de comandant suprem se explică prin atribuția sa de a respinge atacurile neașteptate, însă dincolo de această responsabilitate, Președintele trebuie să aștepte confirmarea Congresului. Acest titlu al Președintelui american reprezintă o figură care menține supremația civilă față de cea militară. Persoana care conduce forțele armate este, așadar, Președintele civil, nu un militar de carieră. Președintele este comandantul suprem al armatei nu pentru că ar fi versat în arta războiului, ci pentru că trebuie să mențină armata în subordinea puterii civile.

34. O situație emblematică pentru problema dedusă interpretării de către această Curte este cazul Președintelui american Harry Truman, care a dispus, în 1952, în toiu unei greve naționale, exproprierea fabricilor de oțel din țară pentru a putea fi continuat războiul din Coreea. Fabricile de oțel au contestat această măsură în fața tribunalelor. Departamentul de Justiție a susținut că judiciarul nu îl poate constrânge pe Președinte, în acest sens existând doar două posibilități: *impeachment*-ul și urna de vot. David A. Pine, judecătorul districtual care a judecat cazul, a scris o opinie care a repudiat această teorie. Reținând că măsura dispusă de către Președintele Truman este neconstituțională, judecătorul Pine a admis că o grevă națională ar putea provoca mari prejudicii statului, însă a considerat că aceasta ar fi „mai puțin dăunătoare pentru public în comparație cu prejudiciul care ar decurge din recunoașterea judiciară timorată a faptului că ar exista o competență nelimitată a Executivului” [*Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 103 F.Supp. 569, 577 (D.D.C. 1952)].

35. Acest caz a ajuns în fața Curții Supreme a Statelor Unite [*Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952)]. Cu șase voturi la trei, Curtea Supremă a declarat exproprierea neconstituțională. Judecătorul Black, care a elaborat opinia Curții Supreme, a menționat că măsura în discuție nu poate fi justificată în baza dispozițiilor constituționale care îi

recunosc Președintelui Statelor Unite ale Americii funcția de comandant suprem al forțelor armate. Nu se poate considera, în mod rezonabil, că comandantul suprem al forțelor armate ar avea discreția exproprierii în vederea aplanării unor dispute de muncă. Această sarcină îi revine legislatorului. Mai mult, competența Președintelui de a veghea asupra executării legilor se află în opoziție cu ideea potrivit căreia acesta ar putea legifera. Judecătorul Frankfurter, care a formulat o opinie concurrentă la soluția Curții din acest caz, a menționat că democrația constituțională reprezintă unul dintre cele mai dificile aranjamente sociale umane pentru o guvernare de succes. Democrația presupune domnia rațiunii. Fondatorii Statelor Unite ale Americii au acționat cu convingerea potrivit căreia, în cadrul unei societăți, puterea guvernanților asupra celor guvernați trebuie să fie limitată. În acest sens ei au instituit sistemul de *checks and balances* (echilibrare și control). Ei nu și-au făcut vreo iluzie din a crede că oamenii sunt imuni la hazardul concentrării puterii. Consolidarea periculoasă a puterii nu se realizează într-o singură zi. Acest fapt are loc în timp și se realizează prin forța generativă a ignorării necontrolate a restricțiilor. Judecătorul Douglas, care a formulat și el o opinie concurrentă, a menționat că nu poate fi pus la îndoială caracterul excepțional al situației sub imperiul căruia a acționat Președintele și care a servit drept bază pentru adoptarea deciziei privind luarea în posesia statului a uzinelor de oțel. În ciuda acestui fapt, urgența situației nu generează competențe. Ea reprezintă doar cadrul în limitele căruia trebuie exercitată o competență sau alta. Faptul că era imperios necesar să se asigure continuitatea muncii în aceste uzine nu presupune că Președintele Statelor Unite ar fi mai îndreptățit decât Congresul să acționeze. Președintele, ca și Congresul, are obligația de a garanta asigurarea bunăstării națiunii. Având la dispoziția sa forțele armate, Președintele poate acționa în forță și în mod operativ. Din contră, puterea legislativă este mai înceată în activitatea sa. Pot să existe multe amânări până când este pus în mișcare mecanismul greoi al Congresului. Această situație ocupă mult timp, iar trecerea timpului poate să se răsfrângă în mod negativ în privința salariilor, a bunurilor, a nivelului de trai și chiar în privința vieții persoanelor. Totuși, teoria separației puterilor în stat a fost stabilită în Constituție nu pentru a promova eficiența, ci pentru a evita exercițiul arbitrar al puterii. Așadar, judecătorul Douglas a susținut că în acest caz nu se poate decide constituționalitatea măsurii contestate în baza celei mai prompte reacții în cazul unei posibile crize. Răspunsul trebuie căutat în textul Constituției, în mod special în materia distribuirii competențelor între puterile statului. În acest sens, textul Constituției nu este unul ambiguu. Acesta stabilește clar că puterea legislativă îi aparține Congresului.

#### D. Aprecierea Curții

36. Exemplul american este unul elocvent pentru sistemul constituțional din Republica Moldova. Atât în Constituția americană, cât și în Constituția Republicii Moldova șeful statului este nominalizat drept comandant suprem al forțelor armate. Nici până la modificarea constituțională din 2000, nici după această modificare constituțională, regimul politic din Republica Moldova nu a fost și nu a devenit unul prezidențial. Dacă competențele Președintelui în domeniul militar sunt unele restrânse într-un regim prezidențial, rațiunile acestei alegeri – i.e. partajarea atribuțiilor și soluția unei judecăți colective, în detrimentul judecății unei singure persoane – sunt cu atât mai aplicabile în cadrul unui regim parlamentar, într-un domeniu atât de sensibil și care pretinde multe responsabilități.

37. Articolul 6 din Constituție („Separația și colaborarea puterilor”) prevede că în Republica Moldova puterile legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

38. Pentru că la etapa admisibilității sesizării Curtea a reținut că prezenta cauză pune problema exercițiului competențelor în domeniul apărării ale Președintelui Republicii Moldova și ale Parlamentului, ea va analiza, în consecință, statutul constituțional al fiecăreia dintre aceste autorități.

39. Articolul 60 alin. (1) din Constituție stabilește că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului. Curtea menționează că adoptarea, interpretarea și asigurarea aplicării legilor pe întreg teritoriul țării reprezintă atribuții fundamentale ale Parlamentului (a se vedea, în acest sens, HCC nr. 42 din 27 iulie 1999).

40. Pe de altă parte, statutul constituțional al Președintelui Republicii Moldova este reglementat în Capitolul V din Constituție. Sfera de aplicare a acestor dispoziții constituționale a făcut și ea obiectul analizei Curții Constituționale. Într-un caz în care a analizat constituționalitatea unui decret prezidențial, Curtea a precizat că, deși Președintele Republicii Moldova deține calitatea de reprezentant al statului și pe cea de garant al suveranității, al independenței naționale și al unității și integrității teritoriale a țării, nu se poate considera că aceste competențe îi acordă Președintelui Republicii Moldova vreo marjă de discreție în materie legislativă (a se vedea, în acest sens, HCC nr. 17 din 12 iulie 2010, § 6).

41. Așadar, Curtea constată că Președintelui Republicii Moldova nu îi este recunoscută vreo marjă de discreție în materie legislativă. Nicio prevedere constituțională din cele la care s-a făcut trimitere în sesizare nu servește ca bază pentru revendicările autorului sesizării. Mai mult, deși Constituția îi recunoaște Președintelui Republicii Moldova prerogativa inițiativei legislative și prerogativa de a refuza, o singură dată, promulgarea proiectului de lege adoptat de către Parlament (a se vedea, cu referire la aceste competențe, articolele 73 și 93 alin. (2) din Constituție), acestea nu

pot fi interpretate ca având un caracter absolut, în sensul în care voința Președintelui trebuie să prevaleze.

42. Totodată, potrivit Constituției Republicii Moldova, Președintele reprezintă un organ unipersonal al statului. El nu poate fi plasat într-o ierarhie a autorităților statale. El nu poate concura cu alte autorități. Acest fapt a fost subliniat în mod repetat în jurisprudența Curții Constituționale [a se vedea, *inter alia*, HCC nr. 35 din 12 decembrie 2017 (*interdicția de a fi membru de partid pentru Președintele Republicii Moldova*)]. Din perspectiva Constituției, nu există o concurență între Președinte și Parlament în privința adoptării de politici privind apărarea națională. Singurul care adoptă, în ultimă instanță, asemenea politici, este Parlamentul. Din aceeași perspectivă, Președintele Republicii poate propune, eventual, anumite măsuri, însă fără a avea cuvântul decisiv.

43. Această concluzie decurge și din interpretarea sistematică a articolului 66 literele d) și e) împreună cu articolul 96 alin. (1) din Constituție. Strategia națională de apărare reprezintă un act prin care se stabilesc direcțiile principale ale politicii Republicii Moldova în domeniul apărării. În sensul Constituției, acesta este actul prin care se stabilește doctrina militară a statului, despre care menționează articolul 66 lit. e) din Constituție. Aceste norme stabilesc competența exclusivă a Parlamentului în privința aprobării doctrinei militare a statului, iar asigurarea realizării acesteia este delegată de Constituție Guvernului, prin elaborarea de politici în domeniul apărării. Constituția nu-i stabilește Președintelui Republicii Moldova, în acest sens, prerogative relative la aprobarea și la realizarea de politici publice.

44. Curtea reține că sistemul de *checks and balances* este aplicabil deopotrivă politicilor în domeniul apărării și politicilor interne. Constituția Republicii Moldova a considerat că formularea finală a acestora de către Președintele Republicii nu ar reprezenta soluția potrivită.

45. În domeniul apărării, Constituția îi recunoaște Președintelui Republicii Moldova calitatea de comandant suprem al forțelor armate. În jurisprudența sa anterioară, Curtea a oferit interpretări ale acestor dispoziții constituționale. În special, prin Hotărârea nr. 15b din 16 decembrie 1996, Curtea i-a recunoscut Președintelui Republicii Moldova un spectru larg de competențe în domeniul apărării naționale. Totuși, în aceeași hotărâre, Curtea a punctat că sfera de aplicare a competențelor în domeniul militar ale Președintelui Republicii Moldova este circumscrisă alineatelor (2), (3) și (4) ale articolului 87 din Constituție. Curtea a menționat că acest fapt presupune că Președintele Republicii Moldova este competent să declare mobilizarea parțială sau generală doar cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, să ia măsuri pentru respingerea unei agresiuni sau să declare stare de război, doar dacă a adus neîntârziat aceste decizii la cunoștința Parlamentului.

46. Mai mult, Curtea a recunoscut că aceste competențe fac obiectul reglementării legislative. Ca dovadă în acest sens, Curtea a evidențiat textul constituțional „în limitele și în condițiile legii” de la alin. (4) al articolului

87 din Constituție. Acest text presupune existența unei marje mari de discreție a Parlamentului, în domeniul apărării. Așadar, contrar opiniei autorului sesizării, alineatul (1) al articolului 87 din Constituție nu servește ca argument în susținerea ideii potrivit căreia Președintele Republicii Moldova i-ar fi recunoscută o competență exclusivă în materie de apărare a țării. Calitatea de comandant suprem al forțelor armate trebuie privită în contextul tuturor reglementărilor constituționale și nu în mod izolat. Principiul coerenței sistemului juridic impune această abordare.

47. În acest context, Curtea subliniază că principiul separației puterilor în stat nu este destinat să asigure eficiența administrativă sau economică. Scopul separației puterilor în stat este de a consolida libertatea și de a preveni concentrarea puterii în mâinile unei singure persoane.

48. Prin urmare, articolele 1 alin. (3), 6, 7, 66, 87 și 134 alin. (3) din Constituție îi acordă Parlamentului o competență legislativă exclusivă în domeniul apărării naționale. Parlamentul adoptă documente de politici în domeniul apărării naționale în limitele stabilite de Constituție și de legile relevante. Totodată, Curtea menționează că Președintele Republicii Moldova este competent să întreprindă în materie de securitate și de apărare națională doar măsurile care îi sunt permise de Constituție și de legi.

49. Într-o altă ordine de idei, Curtea observă că articolul 87 din Constituție nu impune o răspundere a Președintelui Republicii Moldova pentru capacitatea generală de apărare a statului. Răspunderea șefului statului poate fi doar una personală, în legătură cu exercitarea funcțiilor sale în această materie (e.g. răspunderea penală pentru comiterea unor infracțiuni împotriva securității de stat). Norma articolului 87 nu conține niciun text care ar reglementa o răspundere strict în materie militară. Această concluzie nu exclude însă posibilitatea adoptării unei legi de către Parlament, în spiritul Constituției, prin care Președintelui Republicii Moldova i-ar reveni o asemenea răspundere.

50. Având în vedere interpretările oferite și ținând cont de faptul că singura critică de neconstituționalitate a autorului sesizării în privința procedurii de adoptare a Hotărârii Parlamentului nr. 134 din 19 iulie 2018 constă în faptul că aceasta a fost înregistrată la secretariatul Parlamentului ca proiect de lege, însă, în cadrul lucrărilor legislativului, a fost reformulată într-o Hotărâre de Parlament, Curtea menționează următoarele. Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative reglementează procesul de elaborare și de promovare a actelor normative. Articolul 24 alin. (5) din Lege conține sediul materiei în domeniul adoptării documentelor de politici. Potrivit acestei norme, documentele de politici se aprobă prin hotărâre de către Guvern, iar în cazul în care implementarea acestor politici presupune implicarea unor autorități administrative care nu se află în subordinea Guvernului, aceste documentele de politici sunt aprobate de către Parlament. Curtea menționează că și cazul în discuție presupune incidența acestei norme. Mai mult, din rațiunea articolelor 66 lit. a) și 74 din

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR  
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 6, 7, 87 ȘI 134 ALIN. (3) DIN CONSTITUȚIE

Constituție, rezultă că singura autoritate în măsură să decidă în privința tipului de act adoptat este Parlamentul.

În baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) și b) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și b) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

**HOTĂRĂȘTE:**

1. În sensul articolelor 1 alin. (3), 6, 7, 87 și 134 alin. (3) din Constituție:

a) În materie de apărare națională, Parlamentul dispune de o competență legislativă exclusivă.

b) Parlamentul adoptă documente de politici în materie de apărare națională în limitele stabilite de Constituție și de legile în materie. Adoptarea strategiei naționale de apărare se înscrie în sfera de competență a Parlamentului.

c) Articolul 87 din Constituție nu prevede o răspundere a Președintelui Republicii Moldova pentru capacitatea de apărare a statului. Aceasta nu exclude posibilitatea adoptării unei legi, în spiritul Constituției, prin care Președintelui Republicii Moldova i-ar reveni o asemenea răspundere.

d) Președintele Republicii Moldova este competent să întreprindă în materie de securitate și de apărare națională doar măsurile care sunt prevăzute și îi sunt permise potrivit legii.

2. *Se recunoaște constituțională* procedura de adoptare a Hotărârii Parlamentului nr. 134 din 19 iulie 2018 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de apărare și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018-2022.

3. Prezenta hotărâre 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**

**Mihai POALELUNGI**

*Chișinău, 21 decembrie 2018  
HCC nr. 33  
Dosarul nr. 108b/2018*