



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 1877-VII din 21
decembrie 2015 privind desemnarea candidatului
pentru funcția de Prim-ministru**

(Sesizarea nr. 59a/2015)

CHIȘINĂU

29 decembrie 2015

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:
DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
DI Tudor PANȚÎRU,
DI Victor POPA, *judecători*,
cu participarea dnei Sorina Munteanu, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 28 decembrie 2015
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în ședință plenară închisă,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 28 decembrie 2015, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit. a) și b) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin.(1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de către deputații în Parlament Violeta Ivanov, Victor Mîndru, Galina Balmoș, Alexandr Bannicov, Boris Golovin, Anatolie Gorilă, Elena Gudumac, Corneliu Mihalache, Petru Porcescu, Artur Reșetnicov, Sergiu Stati, Vladimir Vitiuc, Igor Vreimea și Anatolie Zagorodnîi, pentru interpretarea articolului 98 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova și controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 1877-VII din 21 decembrie 2015 privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru.

2. Autorii sesizării au solicitat Curții Constituționale ca prin interpretarea prevederilor articolului 98 alin. (1) din Constituție să se explice:

„1. Cum trebuie să fie înțeleasă sintagma *«consultarea fracțiunilor parlamentare»*?

2. Este un drept **discreționar** al șefului statului de a desemna un candidat la funcția de Prim-ministru indiferent de existența sau inexistența unei majorități parlamentare?

3. Este obligat șeful statului, în procesul de consultări, să țină cont de existența unei **majorități parlamentare** dispusă să susțină un candidat la funcția de Prim-ministru?

4. Este obligat Președintele să poarte consultări doar cu fracțiunile, sau și cu **grupurile parlamentare de deputați neafiliați**?”

3. La 29 decembrie 2015, în baza articolului 31 alin. (3) din Codul jurisdicției constituționale, autorii sesizării (Vladimir Vitiuc, Petru Porcescu, Galina Balmoș, Boris Golovin, Victor Mîndru) au suplimentat temeiul și obiectul sesizării, solicitând adițional ca prin interpretarea

termenului „*desemnează*”, prevăzut de articolul 98 alin. (1) din Constituție, Curtea Constituțională să explice dacă:

5. „Președintele Republicii Moldova trebuie să desemneze candidatura sau una dintre candidaturile propuse de **fracțiunea (fracțiunile) parlamentară majoritară** [*partidul cu cel mai mare număr de mandate – precizarea autorului în cadrul ședinței publice*] în cadrul consultărilor, despre care se presupune că îi va fi acordat votul de încredere?”

4. În context, autorii sesizării au pretins că Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 1877 din 21 decembrie 2015, fiind emis fără consultarea tuturor fracțiunilor parlamentare, cu desemnarea unui candidat care nu a fost propus de fracțiunile consultate, contravine articolelor 6, 60, 77 alineatul (2) și 98 alineatul (1) din Constituție.

5. Prin decizia Curții Constituționale din 28 decembrie 2015 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudeca fondul cauzei. Totodată, Curtea a respins solicitarea de suspendare a acțiunii Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 1877-VII din 21 decembrie 2015 privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru, în favoarea examinării sesizării în regim prioritar, înaintea ședinței Parlamentului pentru votul de investitură a Guvernului.

6. În procesul pregătirii examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului și Președintelui Republicii Moldova.

7. În ședința plenară publică a Curții, sesizarea a fost susținută de către dl Eduard Răducan, reprezentant al autorilor sesizării. Parlamentul a fost reprezentat de către dl Ion Creangă, șeful Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Președintele Republicii Moldova a fost reprezentat de către dnii Valentin Țîmbaliuc, consilier în domeniul juridic și relațiilor instituționale, reprezentant al Președintelui în relațiile cu Parlamentul și Guvernul, și Alexandru Ohotnicov, șef al Direcției generale drept a Aparatului Președintelui Republicii Moldova.

ÎN FAPT

8. Prin Hotărârea nr. 181 din 29 octombrie 2015, Parlamentul a exprimat vot de neîncredere (moțiune de cenzură) pentru Guvernul Republicii Moldova, ca urmare acesta fiind demis.

9. Prin Decretul nr. 1877-VII din 21 decembrie 2015, Președintele Republicii Moldova l-a desemnat pe dl Ion Sturza în calitate de candidat pentru funcția de Prim-ministru și l-a autorizat să întocmească programul de activitate și lista Guvernului, prezentându-le Parlamentului spre examinare.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

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

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...] (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.”

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.”

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 60 Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ

„(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.

(2) Parlamentul este compus din 101 deputați.”

Articolul 77 Președintele Republicii Moldova, șeful statului

„(1) Președintele Republicii Moldova este șeful statului.

(2) Președintele Republicii Moldova reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării.”

Articolul 78 Alegerea Președintelui

„(1) Președintele Republicii Moldova este ales de Parlament prin vot secret.”

Articolul 98 Învestitura

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

[...]

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

11. Prevederile relevante ale Regulamentului Parlamentului Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996 (republicat în M.O., 2007, nr.50, art. 237), sunt următoarele:

Articolul 146

Desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru

„(1) **După consultarea majorității parlamentare**, Președintele Republicii Moldova desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru. [...]"

ÎN DREPT

12. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează, în esență, condițiile de exercitare a atribuției Președintelui Republicii Moldova privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru. De asemenea, se cere verificarea constituționalității desemnării domnului Ion Sturza în calitate de candidat pentru funcția de Prim-ministru.

13. Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională conexe, precum democrația, mandatul reprezentativ și raporturile dintre Parlament și Președintele Republicii la numirea unui nou premier.

A. ADMISIBILITATEA

14. În conformitate cu decizia sa din 28 decembrie 2015, Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, articolului 4 alin. (1) lit. b) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. b) din Codul Jurisdicției Constituționale, sesizarea privind interpretarea Constituției ține de competența Curții Constituționale.

15. De asemenea, 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, sesizarea privind controlul constituționalității decretelor Președintelui Republicii Moldova ține de competența Curții Constituționale.

16. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale abilitază deputații în Parlament cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

17. Curtea reține că a interpretat anterior articolul 98 din Constituție prin Hotărârea nr. 16 din 24 aprilie 2000 cu privire la interpretarea unor prevederi din art.73, 82, 86, 94, 98, 100 și 101 din Constituția Republicii Moldova.

18. Curtea observă că problemele abordate de către autorii sesizării nu au constituit anterior obiect de interpretare în instanța de contencios constituțional.

19. De asemenea, Curtea reține că, prin Legea nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000, Parlamentul a revizuit Constituția Republicii Moldova, modificând, între altele, articolul 98.

20. Curtea constată că autorii sesizării solicită interpretarea articolului 98 alin. (1) din Constituție și controlul constituționalității unui decret prezidențial prin prisma acestei interpretări.

21. Curtea reiterează că, **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.**

22. În aceste condiții și în temeiul articolului 6 alin. (2) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea reține că, în prezenta cauză, solicitarea privind controlul constituționalității absoarbe solicitarea de interpretare a normelor constituționale.

23. Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un alt temei de sistare a procesului în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul jurisdicției constituționale. Curtea reține că a fost sesizată legal și este competentă să hotărască asupra constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 1877-VII din 21 decembrie 2015.

24. Prin urmare, Curtea va examina în continuare fondul sesizării. Cele două probleme supuse Curții spre soluționare sunt interdependente. Având în vedere faptul că explicarea condițiilor exercitării de către Președintele Republicii a atribuției de desemnare a candidatului pentru funcția de Prim-ministru influențează raționamentul privind constituționalitatea actului contestat, unele aspecte vor fi abordate în comun.

25. Pentru a elucida aspectele abordate în sesizare, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolelor 78, 98 alin. (1) și (3) din Constituție, cu jurisprudența sa anterioară, precum și cu principiile consacrate de dreptul internațional, utilizând toate metodele de interpretare legală.

B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 98 ALIN. (1) DIN CONSTITUȚIE
COMBINAT CU ARTICOLELE 98 ALIN. (3) ȘI 78 ALIN. (1)

26. Potrivit autorilor sesizării, actul contestat a fost adoptat cu încălcarea articolului 98 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia:

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

1. Argumentele autorilor sesizării

27. Autorii sesizării susțin că, într-o republică parlamentară, consultările Președintelui cu fracțiunile parlamentare în vederea desemnării unui candidat pentru funcția de Prim-ministru sunt obligatorii și nu pot purta un caracter formal.

28. Astfel, în viziunea autorilor sesizării, în situația în care anumite fracțiuni parlamentare ajung la un consens în vederea creării unei majorități în Parlament pentru acordarea votului de încredere Guvernului și înaintează șefului statului o candidatură pentru funcția de Prim-ministru, Președintele este obligat să o desemneze, în temeiul prevederilor art. 98 alin. (1) din Constituție. În caz contrar, ignorarea voinței majorității parlamentare înseamnă provocarea intenționată a unui conflict instituțional între Parlament și Președinte, inducerea deliberată a dizolvării legislativului și declanșarea alegerilor anticipate.

29. În viziunea autorilor sesizării, Președintele are discreția de a desemna un candidat pentru funcția de Prim-ministru doar în cazul în care, în urma consultărilor, constată un blocaj politic între fracțiunile parlamentare, incapabile să ajungă la un consens privind formarea Guvernului.

30. Totuși, și în acest caz, potrivit autorilor sesizării, Președintele trebuie să desemneze candidatura propusă de către fracțiunile parlamentare, pentru a nu atrage blocaje instituționale din culpa lui.

31. În acest sens, în viziunea autorilor sesizării, Președintele Republicii desemnează drept candidat pentru funcția de Prim-ministru reprezentantul propus de partidul politic, respectiv de alianța politică, care are **cel mai mare număr de mandate parlamentare**.

32. În acest context, autorii sesizării susțin că Președintele urmează să poarte consultări cu toate grupurile parlamentare, inclusiv cu deputații neafiliați.

33. Potrivit autorilor sesizării, pe parcursul lunilor noiembrie și decembrie 2015, Președintele Republicii Moldova a avut câteva runde de consultări cu fracțiunile parlamentare în vederea desemnării candidatului pentru funcția de Prim-ministru. Totuși, ei, reprezentând un număr de 14 deputați în Parlament, foști membri ai fracțiunii Partidului Comuniștilor din Republica Moldova (în continuare – „PCRM”), nu au fost consultați în privința candidaturii pentru funcția de Prim-ministru nici înainte, nici după părăsirea fracțiunii, deși și-au anunțat disponibilitatea de a participa la crearea unei majorități parlamentare, capabilă să investească Guvernul. În sprijinul acestor alegații, autorii sesizării menționează faptul că au anunțat despre părăsirea fracțiunii PCRM la ora 9.00 în data de 21 decembrie 2015, în aceeași zi la ora 14.00 Președintele a avut consultări cu alte fracțiuni, iar la ora 16.00 a desemnat candidatul pentru funcția de Prim-ministru.

34. În plus, potrivit autorilor sesizării, candidatura domnului Ion Sturza nu a fost propusă de către fracțiunile prezente la consultările cu Președintele Republicii. Ei consideră că, întrucât Președintele nu a ținut cont de candidaturile avansate de către fracțiunile parlamentare invitate la

consultări, candidatura domnului Ion Sturza a reprezentat efectul unei „numiri”, și nu al unei „deemnări”.

35. Urmând aceste raționamente, autorii sesizării pretind că, deoarece Președintele a omis să-i consulte în privința candidatului pentru funcția de Prim-ministru, precum și a desemnat un candidat care nu a fost înaintat de către fracțiunile parlamentare, Decretul contestat a fost emis cu încălcarea cerințelor prevăzute de articolul 98 alin.(1) din Constituție.

2. Argumentele autorităților

36. În opinia scrisă a Președintelui Republicii Moldova se menționează că, după adoptarea de către Parlament în data de 29 octombrie 2015 a moțiunii de cenzură și demiterea Guvernului, Președintele Republicii Moldova a consultat în mai multe rânduri fracțiunile parlamentare, inclusiv fracțiunea PCRM (din care au făcut parte autorii sesizării până la 21 decembrie 2015), în vederea desemnării unui candidat pentru funcția de Prim-ministru.

37. Astfel, la 9 noiembrie 2015 fracțiunea PCRM, incluzând autorii sesizării, a participat la consultări și și-a exprimat opțiunea pentru investirea unui Guvern tehnocrat, această opinie fiind făcută publică. Prin urmare, grupul celor 14 deputați, autori ai sesizării, au participat la consultări prin intermediul fracțiunii parlamentare a PCRM.

38. Pe de altă parte, reprezentantul Președintelui a invocat și faptul că grupul celor 14 deputați care au părăsit fracțiunea PCRM, autori ai sesizării, nu a solicitat să participe la consultări în data de 21 decembrie 2015, ziua când a fost făcută publică separarea de fracțiune, dar și desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru, spre deosebire de un alt grup alcătuit din 3 deputați neafiliați. Potrivit reprezentantului Președintelui, în cazul în care un asemenea interes ar fi fost exprimat, grupul celor 14 deputați ar fi fost invitat pentru consultări, opinând că trebuie consultate nu numai fracțiunile, ci și grupurile de deputați.

39. Potrivit Președintelui, la consultările din 21 decembrie 2015, fracțiunile parlamentare nu au convenit asupra unei candidaturi pentru funcția de Prim-ministru, nici asupra creării unei majorități parlamentare. În asemenea situație, făcând uz de dreptul acordat prin articolul 98 alin. (1) din Constituție, dar și ținând cont de faptul că termenul constituțional de investire a noului Guvern expira, Președintele Republicii Moldova a emis Decretul nr. 1877-VII privind desemnarea domnului Ion Sturza drept candidat pentru funcția de Prim-ministru.

40. Parlamentul a menționat că procedura constituțională de consultare prealabilă a fracțiunilor parlamentare a demarat la 6 noiembrie 2015 și s-a încheiat cu desemnarea la 21 decembrie 2015 a candidatului pentru funcția de Prim-ministru.

41. Cu referire la grupul format din cei 14 deputați, care au părăsit fracțiunea PCRM, Parlamentul consideră că acesta are un statut incert. Potrivit articolului 4 alin. (11) din Regulamentul Parlamentului, „*orice*

modificare intervenită în componența fracțiunii parlamentare se aduce la cunoștința Parlamentului în ședința plenară". Prin urmare, deoarece nu au avut loc ședințe plenare, faptul părăsirii fracțiunii PCRM de către cei 14 deputați nu a fost adus la cunoștința Parlamentului.

42. În partea ce ține de procedura consultării fracțiunilor parlamentare, Parlamentul menționează că Președintele Republicii, înainte de a desemna o candidatură pentru funcția de Prim-ministru, este obligat să o înainteze fracțiunilor parlamentare pentru examinare, în scopul obținerii sprijinului majorității parlamentare, sau să solicite fracțiunilor parlamentare să propună pentru consultări alți candidați, pe care acestea sunt dispuse să îi susțină.

43. Potrivit Parlamentului, candidatura pentru funcția de Prim-ministru urmează a fi examinată de toate fracțiunile parlamentare. În cazul în care fracțiunile parlamentare nu constituie majoritatea necesară pentru acordarea votului de încredere Guvernului, atunci consultarea întregului legislativ, inclusiv a deputaților independenți, devine absolut necesară, mai ales că aceștia pe parcursul legislaturii pot ajunge să reprezinte un număr semnificativ.

44. În acest context, Parlamentul consideră că, în cazul în care nu poate fi identificată o majoritate parlamentară, șeful statului urmează să aibă în vedere un candidat ce ar putea să reprezinte un factor de consolidare a unei majorități parlamentare în vederea votării unui Guvern.

3. Aprecierea Curții

3.1. Principii generale

3.1.1. Interpretarea jurisdicțională

45. În partea ce ține de modificarea formală și neformală a Constituției, Comisia de la Veneția a menționat:

„109. Amendamentul formal nu este singura formă de modificare constituțională, iar în unele sisteme nici măcar cel mai important. Lăsând la o parte actele revoluționare sau ilegale, cele mai importante două căi alternative de modificare legitimă a Constituției sunt interpretarea jurisdicțională și evoluția convențiilor politice nescrise ce completează sau contrazic textul scris. Modul în care aceste două mijloace funcționează într-un anumit sistem constituțional influențează necesitatea unui amendament formal”.

[*Report privind amendamentul constituțional, adoptat de Comisia de la Veneția, în cadrul celei de-a 81-a sesiuni plenare (CDL-AD(2010)001, 11-12 decembrie 2009)*]

46. Cu referire la rolul interpretării jurisdicționale, Comisia de la Veneția a menționat:

„110. Numeroasele sisteme constituționale arată cu abundență că pot avea loc chiar modificări substanțiale fără a schimba textul, datorită interpretării jurisdicționale. Exemplul clasic este modul în care Curtea Supremă a SUA a dezvoltat de-a lungul anilor conținutul constituției de la 1787, cu mult dincolo de cele 27 amendamente formale aduse. Deși nu există exemple europene în

care curțile au jucat un rol atât de important în modelarea constituției, există totuși în Europa un anumit număr de curți care au contribuit substanțial la dezvoltarea constituțiilor lor prin interpretare și aplicare dinamice. Este vorba, în special, de țări dotate cu „curți constituționale”, un model care, pe parcursul ultimilor ani, a fost adoptat de aproape toate țările din Europa Centrală și de Est.

[...]

112. Comisia de la Veneția în mod repetat a salutat și a aprobat modelul de „curți constituționale”, care este acum larg răspândit în Europa. Acest model este, în general, favorabil interpretării constituționale jurisdicționale. Astfel de curți pot în mod legitim contribui la dezvoltarea sistemelor lor constituționale naționale. [...]

[*Raport privind amendamentul constituțional, adoptat de Comisia de la Veneția, în cadrul celei de-a 81-a sesiuni plenare (CDL-AD(2010)001, 11-12 decembrie 2009)*]

47. Astfel, interpretarea textului Constituției de către autoritatea de jurisdicție constituțională, care poate deduce din dispozițiile exprese ale Constituției noi principii de valoare constituțională, este una din modalitățile prin care se realizează multiplicarea normelor constituționale.

48. Prerogativa cu care Curtea a fost învestită prin articolul 135 alin. (1) lit.b) din Constituție presupune stabilirea **sensului autentic și deplin al normelor constituționale**, care poate fi realizată prin interpretarea textuală sau funcțională, în măsura în care poate fi dedusă din textul Constituției, **ținând cont de caracterul generic al normei**, situațiile concrete pe care legiuitorul nu avea cum să le prevadă la momentul elaborării normei, reglementările ulterioare (conexe sau chiar contradictorii), situațiile complexe în care norma trebuie aplicată etc.

49. De asemenea, Curtea determină sensul autentic și deplin al normelor constituționale **în corelație cu alte prevederi constituționale, pentru a asigura unitatea materiei constituționale, rațiunea și funcționarea instituțiilor, precum și echilibrul puterilor**.

50. Diversele categorii de prevederi constituționale ridică întrebări variate și deseori necesită o abordare destul de diferită în ceea ce privește interpretarea și aplicarea.

51. Spre deosebire de dispozițiile privind drepturile omului, care sunt mai generale și mai flexibile, regulile instituționale ce reglementează o procedură specifică de guvernare sau de competență ar trebui să fie clare, cu scopul de a crea stabilitate politică și previzibilitate.

52. Interpretarea regulilor instituționale se concentrează asupra echilibrului puterilor executivă, legislativă și judiciară stabilite de Constituție, în lumina standardelor europene și internaționale privind democrația și statul de drept, precum și a patrimoniului constituțional comun privind formele de guvernământ europene, luând în considerare particularitățile naționale.

3.1.2. Practica altor state privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru și formarea Guvernului

53. Acest proces este specific fiecărei societăți în parte, dar el se află sub acțiunea unor factori, cum ar fi :

- natura regimului politic și a sistemului constituțional;
- forma de guvernământ;
- locul și rolul, atribuțiile și prerogativele celorlalte instituții ale puterii de stat în sistemul vieții politice, în special ale Parlamentului și instituției șefului statului.

54. În societățile democratice există o diversitate de situații, roluri ale șefului statului și ale Parlamentului în constituirea Guvernului.

55. În *republicile parlamentare*, legislativul are un rol major în desemnarea șefului Executivului și a celorlalți membri ai Guvernului (Germania, Italia). Președintele are rolul de a media conflictele politice și de a reprezenta pe plan extern țara, neavând atribuții executive.

56. În *republicile semiprezidențiale* (Franța, Rusia), șeful statului exercită un rol important în construirea și funcționarea Guvernului, fără ca aceasta să însemne eludarea sau încălcarea puterii legislativului. Președintele propune Parlamentului Prim-ministrul spre validare și numește miniștrii, la propunerea Prim-ministrului.

57. În statele cu formă de guvernământ *prezidențială* (SUA), nu există Prim-ministru, atât funcția de șef al Guvernului, cât și cea de șef al statului fiind îndeplinită de Președintele statului. În republicile prezidențiale, Președintele țării (ales direct de către cetățeni) exercită întreaga putere executivă, președintele este și șeful executivului, el formează echipa și conduce Guvernul, însă acțiunile sale sunt puternic controlate de Parlament, prevenind astfel abuzurile.

58. Principiul, de la care se pornește în statele democratice, indiferent de forma de guvernământ, este acela că Guvernul trebuie să exprime voința majorității politice din Parlament, iar pentru a governa trebuie să aibă sprijinul acestei majorități parlamentare.

59. Aceasta este practica democratică, nu doar în republicile parlamentare. În *Franța*, de exemplu, Constituția spune despre desemnarea (numirea) Prim-ministrului doar atât: "*Președintele republicii numește Prim-ministrul*", fără consultări, fără alte constrângeri. Teoretic, Președintele Franței ar putea să numească Prim-ministru pe oricine, pe cineva din partidul său, indiferent de majoritatea parlamentară. În practică, însă, Președintele Franței nu a numit niciodată pe altcineva decât pe cel propus de majoritatea parlamentară, chiar și atunci când aceasta aparținea adversarilor săi sau în pofida faptului că partidul prezidențial era reprezentat de cei mai mulți parlamentari, iar majoritatea parlamentară era formată de două partide mai mici.

60. Acest lucru s-a întâmplat de trei ori în ultimii 30 de ani, cel mai notabil caz a avut loc în 1986, când socialistul François Mitterrand l-a numit Premier pe adversarul său Jacques Chirac (ulterior l-a numit la fel pe Eduard Balladur, iar câțiva ani mai târziu președintele Chirac l-a numit Premier pe

socialistul Lionel Jospin). Această practică a fost justificată având la bază următoarele argumente de ordin constituțional:

“De ce avem o coabitare sau o coexistență? În fond ce ne spune lucrul acesta? **Atunci când există o nouă majoritate**, care se impune în 16 martie 1986, **Președintele Republicii demisionează sau cedează** (“*se demet ou se soumet*”). Sau care este rolul meu? De ce m-au ales francezii? Fără îndoială, pentru că în 1981 am fost în fruntea unei vaste mișcări de stânga; pentru că am fost, și pentru că încă sunt socialist și pentru că lumea a dorit să vadă socialiștii la lucru, dar și **pentru că un Președinte al Republicii devine imediat altceva decât reprezentantul unui partid sau unei fracțiuni a opiniei franceze: el devine Președintele tuturor francezilor. Iar Constituția, care este legea noastră supremă, obligă Președintele la un anumit rol.**

Voi fi succint: **înainte de toate Președintele Republicii trebuie să asigure – eu trebuie să asigur – continuitatea statului și funcționarea corectă a puterilor publice, asta spune articolul 5 al Constituției noastre.** Nu poți asigura continuitatea statului dacă atunci când are loc un eveniment electoral pleci. Acest lucru nu este acceptabil. Atunci, **a asigura continuitatea statului este ceea ce am făcut pe 17 martie, când am anunțat francezii că voi apela la un reprezentant eminent al noii majorități**, ceea ce am făcut pe 18 martie.

În al doilea rând, Constituția în articolul 5 îmi cere, cere Președintelui Republicii, să fie garantul independenței naționale și integrității teritoriale, ceea ce vrea să spună că Președintele are un rol eminent, nu exclusiv, dar eminent, primordial, în domeniile afacerilor externe și de apărare, fiind șeful armatelor.

Voi termina zicând că mai există un al treilea punct, care se află în preambulul Constituției, de asemenea în articolul 2: Președintele trebuie să vegheze la aplicarea marilor principii pe care se bazează republica indivizibilă, laică, democratică și socială. **Respect rolul guvernului. Nu voi interveni decât dacă găsesc implicate una dintre cele trei responsabilități pe care tocmai le-am enumerat.**“

[Interviu acordat de Mitterrand (TF1, 29 martie 1987)]

61. În republicile parlamentare în care Președintele este ales de către Parlament (Estonia, Germania, Grecia, Italia, Letonia, Malta, Ungaria), competențele de desemnare a Prim-ministrului și de dizolvare a Parlamentului variază.

62. În *Ungaria*, Constituția prevede că Prim-ministrul este ales de Adunarea Națională la propunerea Președintelui Republicii (art. 16 alin. (3)). În practică însă Președintele desemnează liderul partidului politic care a obținut majoritatea de locuri în Adunarea Națională a Ungariei pentru funcția de Prim-ministru. Dacă nici un partid nu a obținut majoritatea, Președintele cere liderului celui mai mare partid să încerce să formeze un guvern de coaliție. Prin urmare, alegerea membrilor unui partid în Parlament echivalează cu un vot pentru ca liderul partidului să devină Prim-ministru.

63. În *Grecia*, Constituția prevede că Președintele Republicii numește Prim-ministrul și, la propunerea acestuia din urmă, numește și revocă ceilalți membri ai Guvernului și secretarii de stat. Este numit Prim-ministru șeful partidului care deține majoritatea absolută a locurilor în Parlament. În cazul în care niciun partid nu deține majoritatea absolută, Președintele Republicii îi va acorda șefului partidului cu o majoritate relativă un mandat

exploratoriu pentru a evalua dacă există posibilitatea de a forma un Guvern care să se bucure de încrederea Parlamentului (Art. 37).

64. În *Estonia*, potrivit Constituției, Președintele Republicii desemnează un candidat la funcția de Prim-ministru pe care Parlamentul îl autorizează prin vot să formeze Guvernul. În cazul în care candidatul nu reușește să formeze Guvernul, în condițiile și termenele prevăzute, dreptul de a desemna un candidat la funcția de Prim-ministru revine Parlamentului (Art. 89).

65. În *Letonia*, potrivit Constituției, Guvernul este alcătuit de către Prim-ministru, căruia Președintele i-a încredințat acest lucru (Art. 56). Pentru a-și îndeplini atribuțiile, Prim-ministrul și ceilalți miniștri trebuie să se bucure de încrederea Parlamentului în fața căruia răspund pentru activitatea lor (Art. 59). Pe de altă parte, Președintele are doar dreptul să propună dizolvarea Parlamentului, în acest sens fiind organizat un referendum național (Art. 48).

66. În *Malta*, potrivit Constituției, Președintele Republicii desemnează în funcția de Prim-ministru un membru al Camerei Reprezentanților, care, în opinia sa, este cel mai competent să solicite sprijinul majorității membrilor respectivei Camere și, acționând în baza recomandării făcute de Prim-ministru, va desemna ceilalți miniștri dintre membrii Camerei Reprezentanților (Art. 80).

67. În *Cehia*, Președintele Republicii numește Prim-ministrul și, pe baza propunerii acestuia, pe ceilalți membri ai Guvernului și le încredințează administrarea ministerelor sau a altor departamente. Dacă Guvernul nu primește în a doua tentativă votul de încredere al Camerei Deputaților, Președintele Republicii numește Prim-ministrul pe baza unei propuneri a Președintelui Camerei Deputaților (Art. 68).

68. În *Italia*, Președintele Republicii numește Președintele Consiliului de Miniștri și, la propunerea acestuia, miniștrii (Art. 92). În practică, Președintele consultă președinții celor două camere, delegațiile grupurilor parlamentare și senatorii pe viață. Președintele Republicii poate dizolva una sau ambele Camere ale Parlamentului doar după consultarea președinților Parlamentului (Art. 88).

69. În *Germania*, Președintele Federal numește Cancelarul Federal ales de Bundestag (Art. 63).

70. În nici o republică parlamentară Președintele ales de majoritatea parlamentară nu are dreptul de a dizolva Parlamentul pentru motivul că majoritatea absolută a deputaților nu-i acceptă candidatul la șefia guvernului.

71. În Uniunea Europeană nu există niciun exemplu în care o țară nu poate numi un guvern din cauza unui blocaj, cauzat de ignorarea de către Președinte a voinței majorității parlamentare.

3.1.3. Forma de guvernământ

72. Forma de guvernământ desemnează modul de exercitare și manifestare a puterii de stat, constituirea și funcționarea organelor acesteia.

73. În partea ce ține de alegerea unei forme de guvernământ, Comisia de la Veneția a subliniat constant necesitatea existenței unor reguli clare și previzibile, ce ar exclude conflictele politice:

„Din moment ce noi constituții au fost adoptate pentru prima dată în cea mai mare parte din Europa de Est și Centrală la mijlocul anilor 90, în mai multe țări au existat amendamente ulterioare care au consolidat parlamentele naționale. În acest sens, Comisia a afirmat în mod repetat că alegerea între un sistem parlamentar și prezidențial este una politică, pe care fiecare stat aparte trebuie să o facă în mod liber. Cu toate acestea, sistemul ales trebuie să fie cât mai clar posibil, iar dispozițiile nu trebuie să creeze spațiu pentru complicații inutile și conflicte politice. Într-un sistem parlamentar, trebuie să fie respectate cerințe fundamentale care derivă din principiul separației puterilor. În schimb, dacă este ales un sistem prezidențial, ar trebui să fie îndeplinite anumite cerințe minime de influență și control parlamentar.”

[Raport privind amendamentul constituțional, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 81-a sesiuni plenare (CDL-AD(2010)001, 11-12 decembrie 2009), § 143]

74. În partea ce ține de forma de guvernământ în Republica Moldova, Curtea reamintește constatările statuate în jurisprudența sa consacrată privind reforma constituțională din anul 2000:

„Potrivit art.1 alin.(2) din Constituție, forma de guvernământ a statului este republica. Conform doctrinei de drept, modalitatea de alegere a șefului statului determină forma de guvernământ: republică parlamentară sau republică prezidențială, și situează, din punct de vedere legal, șeful statului pe o anumită poziție față de Parlament și, în special, față de popor.

În republica prezidențială șeful statului este ales de către cetățeni și, din punct de vedere legal, se situează pe aceeași poziție cu Parlamentul, dispunând de prerogative mai largi, ca urmare a faptului că mandatul său vine de la întreaga națiune, de la popor.

Republica parlamentară se caracterizează prin alegerea șefului statului de către Parlament și datorită acestui fapt poziția legală a șefului statului este inferioară și subordonată Parlamentului. [...]

În contextul celor enunțate Curtea menționează că până la data de 05.07.2000, potrivit art.78 din Constituție, Președintele Republicii Moldova era ales de către cetățeni și din punctul de vedere al reprezentativității deținea aceeași poziție cu autoritatea legiuitoare, având prerogative largi. Președintele avea dreptul de a iniția revizuirea Constituției (art.141 alin.(1) lit.c)), de a desemna un candidat la funcția de Prim-ministru fără consultarea fracțiunilor parlamentare (art.98 alin.(1)), de a lua parte la ședințele Guvernului, de a prezida ședințele Guvernului la care participa, de a consulta Guvernul în probleme urgente și de importanță deosebită (art.83 din Constituție) etc.

A doua perioadă de dezvoltare constituțională, conform doctrinei de drept, întrunește caracteristicile unei republici parlamentare, în care prerogativele Președintelui țării sunt mai restrânse. Modificarea formei de guvernământ impune alt statut juridic decretelor prezidențiale și, respectiv, alte obiecte (domenii) de reglementare.

Prin Legea nr.1115-XIV din 05.07.2000 legiuitorul a modificat art.78 din Constituție, atribuind Parlamentului prerogativa de a alege Președintele țării. În consecință, poziția legală a șefului statului a devenit inferioară poziției Parlamentului, concomitent Președintele a fost lipsit de un șir de prerogative enunțate anterior. [...]

Curtea Constituțională consideră că în cadrul republicii parlamentare, în care statutul șefului statului este inferior statutului Parlamentului, Președintele își exercită funcția de garant al suveranității, al independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării conducându-se de normele constituționale care statuează atribuțiile Președintelui și de actele organului reprezentativ suprem în domeniile respective.”

[Hotărârea nr.17 din 12 iulie 2010, Hotărârea nr. 30 din 1 octombrie 2013]

75. Astfel, în privința statutului juridic al Președintelui Republicii Moldova, urmează a fi operată distincția între mandatul dinainte și după reforma constituțională menționată *supra*.

76. Prin urmare, Curtea reține că interpretarea articolului 98 alin. (1) din Constituție urmează a fi făcută ținându-se cont de forma de guvernământ parlamentară din Republica Moldova. În acest sens, orice interpretare trebuie să țină cont de echilibrul puterilor și arhitectura instituțională a statului, precum și de obligația constituțională a autorităților statului de a-și exercita cu bună-credință și în spiritul colaborării loiale competențele pe care Legea fundamentală le stabilește în sarcina fiecăreia.

3.2. Aplicarea principiilor enunțate în prezenta cauză

77. Potrivit articolului 60 alin. (1) din Constituție, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova.

78. Potrivit articolului 77 din Constituție, Președintele Republicii Moldova reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării.

79. Această normă constituțională atribuie Șefului statului un rol dublu, și anume: 1) de a reprezenta statul și 2) de a fi garantul suveranității, independenței naționale, unității și integrității teritoriale a țării.

80. Din logica construcției constituționale a statelor de drept, șefii de stat nu exprimă o voință de natură politică, deoarece aceasta s-ar confunda inevitabil cu voința subiectivă, prin urmare discreționară, a titularului funcției respective.

81. În Hotărârea nr. 7 din 18 mai 2013 Curtea a reținut:

„106. În temeiul controlului reciproc al puterilor în stat, bazat pe sistemul „frânelor și contrabalanțelor”, puterea executivă nu poate fi instituită fără o voință expres exprimată de puterea legislativă, prin intermediul Parlamentului, exercitată în procesul învestirii Guvernului. Conform procedurilor constituționale, Guvernul, ca exponent al puterii executive, este opera comună a legislatorului, ca autoritate reprezentativă supremă, căreia poporul i-a delegat cea mai înaltă valoare – suveranitatea și puterea de stat (art.2 din Constituție) și a șefului de stat, ca garant al suveranității (art.77 din Constituție).”

82. Curtea reține că din dispozițiile articolului 98 din Constituție rezultă că Președintele este obligat să colaboreze cu Parlamentul în ceea ce privește numirea Guvernului, ambele autorități publice având rolul lor constituțional în derularea procedurilor de numire a Guvernului.

3.2.1. Relația dintre Parlament și Președintele Republicii în formarea Guvernului

83. Curtea reține că procesul constituirii Guvernului are un caracter complex, incluzând mai multe etape:

- a) desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru;
- b) elaborarea programului de guvernare și constituirea echipei guvernamentale;
- c) obținerea votului de investitura din partea Parlamentului;
- d) depunerea jurământului de credință.

84. Curtea constată că articolul 98 alin. (1) din Constituție prevede atribuția exclusivă a Președintelui republicii de a desemna un candidat pentru funcția de Prim-ministru. În același timp, Curtea reține că, deși este exclusivă, atribuția de desemnare nu poate fi însă discreționară, deoarece Președintele va desemna un candidat pentru funcția de premier numai în urma consultării fracțiunilor parlamentare.

85. De asemenea, Curtea reține că textul constituțional nu prevede, după desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru, dreptul Președintelui republicii de a exprima rezerve față de echipa guvernamentală acceptată de Parlament sau față de programul de guvernare. Astfel, din momentul în care a desemnat candidatul pentru funcția de Prim-ministru, Președintele republicii nu mai are nici o responsabilitate, fie politică, fie juridică, față de modul în care această persoană obține susținerea majorității parlamentare.

86. Din momentul în care este desemnat de Președintele Republicii, candidatul pentru funcția de Prim-ministru are latitudinea de a include orice persoană în lista membrilor Guvernului, pe care o va înainta Parlamentului. Este un drept discreționar al candidatului pentru funcția de Prim-ministru, pe care acesta și-l poate exercita, asumându-și, însă, răspunderea pentru eșecul respingerii sale în plenul Parlamentului, inclusiv a programului de guvernare, deoarece lista membrilor Guvernului este susținută în bloc, iar Parlamentul se va pronunța prin vot asupra listei integral, și nu a persoanelor înscrise în listă.

87. Dacă programul și lista membrilor Guvernului sunt acceptate de Parlament, se deschide procedura de numire a Guvernului, în care Președintele republicii își ia rolul activ, dar unul formal și strict protocolar, care se rezumă la emiterea Decretului și la primirea jurământului de credință.

88. Așadar, **în procedura de formare și investire a Guvernului esențial este votul Parlamentului.** Guvernul va răspunde politic doar în fața Parlamentului, care îl poate demite.

89. În baza raționamentelor menționate, analizând ponderea fiecăreia dintre cele două autorități publice în procedura de formare a Guvernului, Curtea constată că rolul Parlamentului este unul decisiv în raport cu rolul Președintelui Republicii. Această diferență de pondere se datorează esenței parlamentare a formei de guvernământ.

3.2.2. Relația dintre Parlament și Președintele Republicii în desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru

a) Consultarea fracțiunilor parlamentare

90. În scopul determinării sensului “consultărilor” Președintelui cu fracțiunile parlamentare, Curtea va analiza rațiunea acestei instituții în vederea desemnării candidatului pentru funcția de Prim-ministru.

91. Curtea reține că scopul consultărilor este de a identifica sprijinul politic al deputaților pentru a anumită persoană, capabilă să formeze un Guvern care să se bucure de încrederea Parlamentului. Ceea ce contează în aceste consultări este obținerea susținerii politice pentru persoana ce ar putea fi desemnată în calitate de candidat pentru funcția de Prim-ministru. Anume în această cheie trebuie interpretată consultarea la care recurge șeful statului.

92. În același scop, Președintele poate veni la consultări cu o propunere proprie, care ar putea să fie acceptată. Este, însă, la fel posibil ca în cadrul acestor consultări politice candidatul propus de către Președinte pentru funcția de Prim-ministru să nu fie agreat de partenerii de consultare ai acestuia.

93. În acest context, Curtea reține că Președintele nu își poate subordona partenerii de dialog politic pe care îi consultă. În acest rol, Președintele Republicii acționează doar în calitate de reprezentant al statului, căruia îi revine dreptul și responsabilitatea de a găsi o cale a dialogului și a evaluării voinței și capacității deputaților consultați de a susține din punct de vedere parlamentar pe un anumit candidat.

94. Desemnând, în urma consultărilor la care se face referință în articolul 98 din Constituție, candidatul pentru funcția de Prim-ministru, Președintele Republicii trebuie să facă dovada imparțialității și neutralității sale politice, echidistanței sale față de toate grupurile parlamentare. Președintele nu are dreptul constituțional de a se suprapune grupurilor parlamentare.

95. În același timp, Președintelui nu i se poate nega dreptul de a evalua calitățile, competența, experiența și, în fond, capacitatea unei persoane, implicate politic sau nu, să conducă Guvernul și să-și atragă sprijinul politic al majorității parlamentare, care îl va susține pe întreaga durată a legislaturii, dar nu are un suport constituțional să-și impună propriul candidat. Astfel, Președintele intervine exclusiv ca reprezentant al statului, pentru a stabili și formaliza prin însemnătatea și solemnitatea funcției sale și pentru a menține cu autoritatea puterii sale echilibrul între Parlament și un posibil viitor Guvern.

b) Frațiunile parlamentare și deputații independenți sau neafiliați

96. Curtea reține că o serie de prevederi constituționale fac referință la fracțiunile parlamentare. Astfel, în afară de articolul 98 alin. (1), Constituția mai prevede la articolul 64 alin. (3) că vicepreședinții Parlamentului se aleg la propunerea Președintelui Parlamentului, cu consultarea fracțiunilor parlamentare. De asemenea, potrivit art. 85 alin. (1), în cazul imposibilității formării Guvernului sau al blocării procedurii de adoptare a legilor timp de 3 luni, Președintele Republicii Moldova, după consultarea fracțiunilor parlamentare, poate să dizolve Parlamentul.

97. În același timp, normele constituționale nu reglementează modul de constituire, funcționare și încetare a acestor entități.

98. În acest context, Curtea observă că, potrivit prevederilor regulamentare, fracțiunile parlamentare reprezintă principala formă de organizare politică a partidelor parlamentare în cadrul Parlamentului și se constituie prin asocierea deputaților care au candidat în alegeri pe listele aceluiasi partid politic, ale aceleiasi formațiuni politice, alianțe politice sau alianțe electorale. Aceste grupuri, fracțiuni, conform funcțiilor pe care le îndeplinesc, fac parte din structura organizatorică a Parlamentului pe bază de afinitate politică și sunt organe de lucru ale acestuia.

99. În lipsa reglementărilor constituționale de constituire și încetare a fracțiunilor parlamentare, dispozițiile din Regulamentul Parlamentului ce reglementează fracțiunile parlamentare urmează a fi analizate prin prisma dispozițiilor constituționale referitoare la statutul deputatului, din punctul de vedere al raporturilor dintre acesta și fracțiunea parlamentară sau partidul al cărui membru este.

100. Curtea reține că articolul 68 din Legea Fundamentală stabilește caracteristicile mandatului parlamentar, și anume că, „în exercitarea mandatului, deputații sunt în serviciul poporului” și „orice mandat imperativ este nul”. Acest articol valorifică fără limite mandatul reprezentativ și constituie punctul de plecare în explicarea raporturilor constituționale dintre deputat și alegătorii săi, partidul politic care l-a propulsat.

101. Întru interpretarea acestor dispoziții constituționale, Curtea, prin Hotărârea nr. 8 din 19 iunie 2012, a statuat:

„34. În viziunea Curții, mandatul de parlamentar exprimă relația parlamentarului cu întregul popor, în serviciul căruia este, nu numai cu alegătorii care l-au votat, deși aceștia beneficiază de prezența parlamentarului în virtutea obligației sale de a ține legătura cu alegătorii. Astfel, sintagma „a fi în serviciul poporului” de la articolul 68 alin. (1) din Constituție înseamnă că, din momentul alegerii și până la încetarea mandatului, fiecare deputat devine reprezentantul poporului în integralitatea sa și are drept misiune să servească interesului comun, cel al poporului, și nu doar partidului din care provine. [...]

35. În definirea acestor interese, opțiunea parlamentarului este liberă, chiar dacă el face parte dintr-un partid pe care îl reprezintă în Parlament. În conformitate cu articolul 2 alin. (2) din Constituție, 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. În acest sens, principiile fundamentale ale statului de drept trebuie respectate cu sfințenie pentru a se evita tentația pe care ar putea-o avea unul sau mai multe partide politice, devenite majoritare în Parlament, de a-și transforma “aleșii” în “activiști ai partidului” sau structurile administrației publice centrale sau locale în “organe de partid”, centrale sau locale. [...]

43. Astfel, deoarece nu sunt reprezentanții unei fracțiuni a populației, parlamentarii nu pot fi apărătorii unor interese particulare, ei sunt absolut liberi în exercitarea mandatului lor și nu au obligația de a îndeplini angajamentele pe care și le-ar fi putut asuma înaintea alegerii sau eventualele instrucțiuni din partea alegătorilor formulate pe parcursul mandatului. Aleșii nu au obligația legală să-și susțină partidul sau deciziile grupului lor în cadrul Parlamentului. Mai mult, în cazul în care deputatul, prin comportamentul său, provoacă daune acestuia, partidul sau grupul din care face parte poate să-l excludă, însă această excludere nu antrenează pierderea mandatului parlamentar. Aceasta, în mod evident, nu împiedică deputatul ca, odată ales, să își onoreze angajamentele și să se conformeze disciplinei de vot a grupului parlamentar din care face parte. [...]

47. Aceste caracteristici conferă deputatului un regim special de protecție împotriva presiunilor alegătorilor și ale partidului cu sprijinul căruia a intrat în Parlament. [...]

102. Comisia de la Veneția, în Raportul nr. CDL-AD(2009)027 privind mandatul imperativ și practicile similare, a menționat:

„[...] Comisia de la Veneția nu a încetat de a susține că pierderea calității de reprezentant, din cauza schimbării afiliației politice este contrară principiului mandatului liber și independent. Cu toate că scopul urmărit prin acest tip de măsuri poate fi considerat ca fiind oarecum justificat, principiul constituțional fundamental care interzice mandatul imperativ sau alte practici similare vizând privarea unui reprezentant de mandatul său, trebuie să prevaleze ca o piatră de temelie a constituționalismului democratic european.”

103. În contextul celor expuse, Curtea subliniază că, în virtutea mandatului reprezentativ, deputatul, odată intrat în exercițiul mandatului, nu mai are obligația legală de a-și susține partidul sau deciziile fracțiunii sale în cadrul forului legislativ.

104. Astfel, prin prisma principiilor constituționale care resping orice formă de mandat imperativ, deputatului nu-i este interzisă schimbarea opțiunii și afilierei politice.

105. În același timp, Curtea reține că un principiu fundamental al procedurii parlamentare, care este rareori menționat în mod explicit în constituțiile naționale, dar care poate fi dedus pe calea interpretării, este egalitatea dintre reprezentanții în Parlament. În acest sens, Comisia de la Veneția a menționat următoarele:

„110. [...] După cum s-a menționat, un parlament este o instituție formată din reprezentanți aleși, cu **reprezentantul ca principala entitate juridică**, pornind de la ideea că toți acești reprezentanți ar trebui, în principiu, să aibă aceleași drepturi și obligații, indiferent dacă aparțin partidului de guvernământ sau de opoziție.

111. Acest principiu de egalitate este menționat în Rezoluția nr. 1601 (2008) a Adunării Parlamentare: „**tratamentul egal al membrilor parlamentelor, atât în calitate de membri individuali, cât și ca membri ai unui grup politic**,

trebuie să se asigure în fiecare aspect al exercitării mandatului lor și al activităților Parlamentului”. Comisia de la Veneția, la rândul său, de asemenea, în Codul bunelor practici în domeniul partidelor politice a reamintit necesitatea de a respecta principiul egalității.

112. În legislația UE, principiul egalității membrilor Parlamentului European (MPE) a fost recunoscut pe cale judiciară de către Tribunalul de Primă Instanță, care în 2001 a statuat că „condițiile în care deputații care au fost investiți democratic cu un mandat parlamentar trebuie să exercite mandatul nu pot fi afectate de apartenența lor la un grup politic într-o măsură care depășește ceea ce este **necesar pentru atingerea obiectivelor legitime** urmărite de către Parlament, prin organizarea în grupuri politice”.

113. Principiul egalității parlamentarilor poate fi limitat la ceea ce este normal în scopul eficienței, deoarece ar fi imposibil în multe cazuri să se obțină adoptarea deciziilor într-o adunare unde toți membrii au drepturi egale de participare procedurală. Prin urmare, principiul egalității parlamentarilor este suplimentat în mod normal de un principiu de reprezentare proporțională și participare în grupuri parlamentare.”

[*Raportul cu privire la rolul opoziției într-un parlament democratic*, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 84-a sesiuni plenare (CDL-AD(2010)025, 15-16 octombrie 2010)]

106. De asemenea, Curtea reține că prin procesul consultării urmează să se asigure dialogul cu toate partidele politice parlamentare, pentru că doar partidele politice pot asigura echilibrul și stabilitatea politică.

107. Urmând aceste raționamente, dar și ținând cont de principiile enunțate în jurisprudența sa anterioară, Curtea reține că, pentru realizarea atribuției sale constituționale de a propune candidatul pentru funcția de Prim-ministru, Președintele Republicii Moldova, care este alesul majorității parlamentare, trebuie să-și asigure, prin consultarea fracțiunilor parlamentare, atât susținerea majorității parlamentare, cât și posibila cooperare constructivă a minorității aflate în opoziție.

108. Prin urmare, în sens constituțional, noțiunea de „consultare a fracțiunilor parlamentare” acoperă grupurile deputaților neafiliați, care își propun înfăptuirea unor obiective programatice comune și au vocația de a determina sau influența cursul evenimentelor social-politice.

3.2.3 Principiul majorității

109. Articolul 5 alin. (1) din Constituție statuează că democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic, care este incompatibil cu dictatura și cu totalitarismul.

110. Principiul de bază al democrației este cel al majorității. Decizia este luată de către aceasta și de către cei care reprezintă o majoritate a alegătorilor, indiferent din câte partide este formată această majoritate sau dacă există un partid mai mare (însă minoritar) decât fiecare dintre partidele care alcătuiesc majoritatea în parte. Ignorarea voinței majorității este caracteristica dictaturii.

111. Potrivit articolului 98 din Constituție:

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

[...]

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

112. Curtea constată că din prevederile alin.(3) al articolului 98 din Constituție rezultă necesitatea identificării majorității parlamentare.

113. Este foarte limpede că doar majoritatea parlamentară poate acorda încredere Prim-ministrului, programului său și doar ea poate investi Guvernul. De aici și rolul consultărilor (a se vedea §§ 91-97 *supra*).

114. În acest context, Curtea nu poate accepta pretenția autorilor sesizării, potrivit căreia Președintele Republicii Moldova trebuie să desemneze candidatura sau una dintre candidaturile propuse de fracțiunea (fracțiunile) parlamentară majoritară în cadrul consultărilor (*partidul cu cel mai mare număr de mandate în Parlament*), despre care se presupune că îi va fi acordat votul de încredere. În această chestiune, Curtea Constituțională s-a pronunțat anterior, statuând că:

„prin sintagma „*majoritatea parlamentară*” se înțelege **majoritatea absolută** a deputaților aleși în Parlament, care, în baza dispozițiilor constituționale, pot acorda vot de încredere Guvernului și Prim-ministrului, desemnat de Președintele republicii” (Hotărârea nr. 21 din 2 iulie 1998).

115. Astfel, ținând cont de prevederile alineatului (3) al articolului 98, este vorba de **jumătate plus unu din numărul total de deputați aleși** în Parlament.

116. Urmând aceste raționamente, trebuie desemnat Prim-ministru doar persoana propusă de partidul sau coaliția care deține majoritatea parlamentară, indiferent cine este această persoană: un independent, liderul unui partid mai mic, liderul unui partid mai mare sau alt membru. Și indiferent dacă persoana provine din partidul cu cel mai mare număr de parlamentari (dacă partidul cu cel mai mare număr de parlamentari nu deține majoritatea absolută în Parlament). Aceasta este procedura constituțională de desemnare și democratică.

117. Prin urmare, interpretarea în sensul existenței unui drept discreționar al Președintelui de desemnare a candidatului pentru funcția de Prim-ministru este lipsită de logică juridică și implică o reducere la absurd, deoarece Președintele nu poate impune Parlamentului o anumită opțiune cu privire la persoana care va ocupa funcția de Prim-ministru, acest fapt fiind de natură să creeze premisele unor conflicte instituționale artificiale.

118. Pentru considerentele expuse, Curtea reține că **nu există deci nici un motiv constituțional și democratic pentru ca Președintele să nu desemneze în calitate de candidat pentru funcția de Prim-ministru persoana care dispune de sprijinul majorității parlamentare, fie ea adversă Președintelui.**

119. În acest context, Curtea reține că atunci când nici un partid nu deține în Parlament o majoritatea absolută, Președintele trebuie să consulte deputații nu doar *pro forma*, ci să desemneze candidatul susținut de majoritate, chiar dacă partidul agreat de Președinte nu face parte din majoritate.

120. Astfel, Președintele desemnează pentru funcția de Prim-ministru candidatul care îndeplinește condițiile de desemnare și de numire și care se bucură de sprijinul majorității parlamentare.

121. În cazul formării Guvernului ca rezultat al alegerilor parlamentare, Președintele nu poate să nu recunoască rezultatul votului popular, desemnarea efectuându-se în felul următor: președintele ia act de rezultatele oficiale ale alegerilor și încredințează mandatul pentru formarea Guvernului unei persoane, care a fost propusă de majoritatea absolută din Parlament. Astfel, fie se constituie o majoritate din forțele politice din Parlament, fie se dizolvă Parlamentul și se recurge la alegeri anticipate.

122. În acest sens, Curtea pornește de la premisa că Președintele ar trebui să se comporte ca o autoritate care constată, dar nu interpretează sau modifică rezultatul alegerilor, fiind constrâns, printr-un articol special, să desemneze un candidat pentru funcția de Prim-ministru nu după propria sa voință, ci după voința exprimată de alegători, să desemneze persoana propusă de partidul sau coaliția care a câștigat majoritatea absolută a mandatelor.

123. O interpretare contrară a prevederilor Constituției ar induce ideea cetățenilor că ei nu exercită real suveranitatea națională, că votul lor nu contează, că oricând rezultatul alegerilor poate fi negat de către Președinte.

124. În mod similar, atunci când schimbarea Guvernului se face după o perioadă de timp de la alegeri, iar raportul forțelor politice s-a schimbat, Președintele trebuie să reia exercițiul consultărilor cu fracțiunile parlamentare în vederea identificării unei majorități capabile să sprijine învestirea Guvernului.

125. Curtea consideră că această soluție este singura de natură să elimine, cel puțin sub acest aspect, riscul conflictului instituțional, fiind un act firesc de clarificare a atribuțiilor Președintelui în ceea ce privește desemnarea Prim-ministrului, în condițiile în care se asigură supremația Parlamentului, ca instituție fundamentală a democrației.

126. Curtea subliniază că Președintele Republicii este emanația majorității parlamentare, fapt care nu-i permite acestuia să ignore eventuala constituire a unei majorități absolute în Parlament. Acest raționament este cu atât mai pertinent, cu cât neacceptarea de către majoritatea parlamentară a candidatului propus de Președinte atrage pentru Parlament sancțiunea dizolvării acestuia de către Președinte (art. 85 alin. (1) și (2) din Constituție).

127. Principiul majorității parlamentare este confirmat și prin faptul că toate circumstanțele ce antrenează dizolvarea Parlamentului sunt anume legate de nefuncționarea majorității (eșecul privind formarea Guvernului, blocarea votării legilor, nealegerea Președintelui).

128. Curtea consideră important să sublinieze necesitatea constituirii în mod transparent a majorității parlamentare, pentru ca alegătorul să poată identifica actorii politici cărora le revine responsabilitatea politică pentru actul de guvernare. Din aceste considerente, majoritatea parlamentară urmează a fi **formalizată**, nu doar declarată, cu indicarea deputaților care o constituie, cu specificarea disponibilității de a susține o anumită candidatură pentru funcția de Prim-ministru și cu notificarea oficială în adresa Președintelui Republicii Moldova. În acest context, Curtea va emite o adresă Parlamentului pentru reglementarea acestor situații în spiritul considerentelor din prezenta hotărâre.

Concluzii

129. Privite în balanță forul legislativ, rezultat din alegeri, și Președintele, emanație a Parlamentului, se înțelege că Parlamentul ar putea să-și formeze un Guvern care să se afle la discreția sa. Aici intervine rolul Președintelui, și anume de a veghea la eficiența și buna structură a echipei care va governa țara pentru următorul mandat. Prin prestigiul și autoritatea sa reprezentativă Președintele sprijină formarea Guvernului, pe care îl va numi numai dacă acesta va obține susținerea Parlamentului.

130. Astfel, în cazul constituirii unei majorități parlamentare absolute, Președintele Republicii Moldova urmează să desemneze **candidatul susținut de această majoritate**.

131. Doar în cazul în care **nu este constituită o majoritate parlamentară absolută**, Președintele Republicii Moldova are obligația, după consultarea fracțiunilor parlamentare, de a desemna un candidat pentru funcția de Prim-ministru, chiar dacă fracțiunile parlamentare nu sunt de acord cu propunerea Președintelui.

132. Exercițarea anume în acest mod a atribuției Președintelui privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru, reglementată de articolul 98 din Constituție este de natură să mențină raporturile între Parlament și Președinte la echilibrul prevăzut de Constituție pentru republica parlamentară. Curtea consideră că aceasta este rațiunea interacțiunii Parlamentului cu Președintele, care se desprinde din articolul 98 din Constituție, ambele autorități contribuind, printr-o împletire de acțiuni politice, la formarea viitoarei echipe de guvernare. Parlamentul acționează pe criterii autentice politice, în care se exprimă indirect consimțământul cetățenilor pentru formarea unui Guvern condus de un viitor Prim-ministru care se bucură de încrederea și susținerea unei majorități parlamentare.

3.3. Constituționalitatea Decretului nr. 1877/2015

133. Curtea reține că, în lipsa unei majorități parlamentare, omiterea de a consulta o fracțiune sau grup parlamentar sau refuzul unor fracțiuni de a participa la consultări sau de a susține o anumită candidatură nu pot invalida

sau anula dreptul constituțional al Președintelui de a desemna un candidat pentru funcția de Prim-ministru.

134. În aceste condiții, deși neconsultarea prealabilă a unor fracțiuni/grupuri parlamentare constituie o omisiune în procesul desemnării candidatului pentru funcția de Prim-ministru, în speța de față acest fapt nu afectează substanța dreptului parlamentarilor fracțiunii/grupului de a-și exprima atitudinea față de candidatul propus de Președintele Republicii Moldova prin vot în plenul Parlamentului.

135. Prin urmare, în partea ce ține de **constituționalitatea Decretului nr. 1877-VII din 21 decembrie 2015**, dat fiind faptul că **nu a fost constituită o majoritate parlamentară absolută până la data emiterii acestuia, Președintele a acționat în conformitate cu atribuțiile sale constituționale**, desemnând un candidat pentru funcția de Prim-ministru, chiar dacă propunerea sa nu a fost agreată de unele fracțiuni parlamentare.

În temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se respinge ca nefondată* sesizarea unui grup de deputați în Parlament pentru controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 1877-VII din 21 decembrie 2015 privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru.

2. *Se recunoaște constituțional* Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 1877-VII din 21 decembrie 2015 privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru.

3. În sensul articolului 98 alin. (1), în coroborare cu articolele 98 alin. (3) și 78 alin. (1) din Constituție:

- a) atribuția Președintelui de a propune candidatul pentru funcția de Prim-ministru constituie o obligație constituțională;
- b) pentru realizarea atribuției sale constituționale de a propune candidatul pentru funcția de Prim-ministru, Președintele Republicii Moldova, care este alesul majorității parlamentare, trebuie să-și asigure prin consultarea fracțiunilor parlamentare susținerea atât a majorității parlamentare, cât și posibila cooperare constructivă a minorității aflate în opoziție:

- în cazul în care **nu este constituită o majoritate parlamentară absolută**, Președintele Republicii Moldova are obligația, după consultarea fracțiunilor parlamentare, de a desemna un candidat pentru funcția de Prim-ministru, chiar dacă fracțiunile parlamentare nu sunt de acord cu propunerea Președintelui;

- **în cazul constituirii unei majorități parlamentare absolute**, Președintele Republicii Moldova desemnează candidatul susținut de această **majoritate**;

c) majoritatea parlamentară urmează a fi **formalizată**, nu doar declarată, cu indicarea deputaților care o constituie, cu specificarea disponibilității de a susține o anumită candidatură pentru funcția de Prim-ministru și notificarea oficială în adresa Președintelui Republicii Moldova;

d) în sens constituțional, noțiunea de „consultare a fracțiunilor parlamentare” include grupurile deputaților neafiliați.

4. 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

Alexandru TĂNASE

Chișinău, 29 decembrie 2015

HCC nr. 32

Dosarul nr. 59a/2015