



PREȘEDINTELE REPUBLICII MOLDOVA

25 iulie 2018

Nr. 01/1-06-83

**Către
Curtea Constituțională
a Republicii Moldova**

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

Onorată Curte,

În conformitate cu articolul 25 litera a) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, cu articolul 38 alineatul (1) litera a) și cu articolul 39 din Codul jurisdicției constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995, Vă remitem alăturat sesizarea privind (a) interpretarea unor norme constituționale și (b) efectuarea controlului constituționalității asupra procedurii de adoptare a Hotărîrii 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.

Cu cea mai înaltă considerație pentru Înalta Curte,

Igor DODON

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA	
INTRARE NR. <u>1086</u>	
<u>26</u>	<u>07</u> <u>20</u> <u>18</u>

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,
Chișinău MD 2004,
Republica Moldova

SESIZARE

prezentată în conformitate cu articolul 25 lit. c) din Legea nr. 317-XIII
din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și articolele 38
alin.(1) lit. c) și 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII
din 16 iunie 1995

cu privire la interpretarea unor norme constituționale și
efectuarea controlului constituționalității asupra procedurii de adoptare a
Hotărîrii 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.

Prezenta sesizare este un document juridic și poate afecta drepturile și obligațiile dumneavoastră.

I. AUTORUL SESIZĂRII

Igor DODON, Președintele Republicii Moldova

Republica Moldova, Chișinău, MD-2073

bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr.154

tel.: (+373) 22 251 016, www.presidente.md

(+373) 22 785 561

fax.: (+373) 22780713

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are drept scop elucidarea de către Înalta Curte a sensului exact al unor prevederi constituționale în partea ce ține de *conlucrarea în domeniul apărării a Guvernului și Parlamentului cu Președintele Republicii Moldova în calitatea sa de Comandant Suprem al Forțelor Armate*, precum și efectuarea controlului constituționalității asupra 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.

Totodată, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională interconectate, precum statul de drept, separația și colaborarea puterilor, parlamentarismul, asigurarea bunei funcționări a domeniului apărării naționale, relațiile Președinte (Comandantul Suprem al Forțelor Armate) – Parlament – Guvern în contextul aprobării, în particular, a Strategiei naționale de apărare.

III. EXPUNEREA PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI ARGUMENTELE ADUSE ÎN SPRIJINUL ACESTOR INFORMAȚII

Potrivit legislației Republicii Moldova, instituțiile cu responsabilități de elaborare și implementare a politicii naționale de apărare sînt Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Consiliul Suprem de Securitate, Guvernul și Ministerul Apărării.

În spiritul Constituției, Președintele Republicii Moldova, în calitate de „garant al suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării”, este și Comandantul Suprem al Forțelor Armate care „poate declara mobilizarea parțială sau generală, în caz de agresiune armată, ia măsuri pentru respingerea agresiunii și declară stare de război”, „poate lua și alte măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, în limitele și în condițiile legii”.

În aceeași ordine de idei, Curtea Constituțională a subliniat, în Hotărîrea nr. 15 din 16 decembrie 1996, că în calitate de comandant suprem al forțelor armate, Președintele Republicii Moldova „*poartă răspundere personală pentru capacitatea de apărare a statului și capacitatea de luptă a forțelor armate*” în limitele împuternicirilor prevăzute de Constituție și de alte acte normative.

Astfel, la nivel instituțional, în conformitate cu atribuțiile sale constituționale și cele stabilite de Legea cu privire la apărarea națională, **Președintele Republicii Moldova este instituția-cheie și principala autoritate responsabilă de politica națională de apărare.**

În acest context, conform competențelor, Președintele Republicii Moldova, prin Decretul nr. 2068 din 13 mai 2016, a constituit Comisia pentru elaborarea Strategiei naționale de apărare a Republicii Moldova, care urma să întocmească proiectul Strategiei naționale de apărare.

Prin Hotărîrea Guvernului nr. 1043 din 5 decembrie 2017, în conformitate cu art. 25 alin. (2) lit. b) din Legea cu privire la apărarea națională,

comandantului suprem al forțelor armate i-a fost prezentat proiectul Strategiei naționale de apărare și al Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru anii 2018-2021.

Urmare a examinării proiectului respectiv, șeful statului a formulat un șir de obiecții referitoare la conținut, solicitând Guvernului revizuirea documentului prezentat. De asemenea, pornind de la necesitatea atingerii unui *consens* asupra proiectului Strategiei, acesta a fost examinat în cadrul ședinței Consiliului Suprem de Securitate din data de 7 martie 2018.

La 13 aprilie 2018, prin demersul nr. 21-05-300, Prim-ministrul a informat despre susținerea modificărilor propuse de instituția prezidențială.

Pe cale de consecință, la data de 2 mai 2018, Președintele a înregistrat în Parlament inițiativa legislativă nr. 150 pentru aprobarea Strategiei naționale de apărare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018-2021.

Ulterior, pe 11 iulie 2018, Comisia parlamentară securitate națională, apărare și ordine publică a aprobat raportul comisiei prin care au fost operate modificări esențiale la conținutul Strategiei naționale de apărare, în baza amendamentelor elaborate de doi deputați, prezentate la 20 și 26 iunie 2018.

În consecință, pe 19 iulie 2018, prin Hotărârea nr. 134, Parlamentul a aprobat Strategia națională de apărare, într-o nouă redacție, fără acceptul Comandantului Suprem al Forțelor Armate și al Guvernului.

Considerăm necesar de a menționa că chiar dacă sistemul nostru constituțional stabilește expres în Legea Supremă existența Comandantului Suprem al Forțelor Armate în persoana șefului statului, cu toate acestea, funcția respectivă, exercitată unipersonal, ar comporta anumite riscuri pentru societate, ca urmare a faptului că permite titularului să uzurpe puterea de stat. Din acest considerent, Constituția prevede, în art. 87 alin. (2), că Președintele poate declara acțiuni de mobilizare parțială sau generală doar cu aprobarea prealabilă a Parlamentului.

Astfel, respectând unitatea materiei constituționale, în exercitarea atribuțiilor în domeniul apărării, *Comandantul Suprem al Forțelor Armate* (Președintele țării ales direct de popor), *Guvernul* (care este emanația majorității parlamentare) și *Parlamentul* (unica autoritate legislativă a statului) **urmează să conlucreze și să ia decizii prin consens**, în special în partea ce ține de aprobarea Strategiei naționale de apărare.

În acest sens, prin Hotărârea nr. 9 din 4 aprilie 1996, Curtea Constituțională a statuat că „În conformitate cu prevederile articolului 96 din Constituție Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a țării. Potrivit programului său de activitate, Guvernul este deci direct responsabil de rezolvarea tuturor problemelor ce apar în viața țării. Pe de altă parte, în calitate de șef al statului, **Președintele Republicii Moldova are datoria de a se implica în luarea unor decizii de importanță majoră pentru stat. Președintele nu este șef al Guvernului, deși, prin funcția sa, este în fruntea puterii executive. Toate acestea evidențiază faptul că, în exercițiul funcțiilor sale Președintele trebuie să conlucreze atît cu Guvernul, cît și cu Parlamentul, inclusiv în exercitarea atribuțiilor în domeniul apărării.**”

Prin Hotărârea nr. 6 din 6 februarie 2001, Curtea Constituțională a stabilit că „în temeiul art. 6 din Constituție, principiul fundamental aflat la baza organizării și funcționării aparatului de stat este separația puterilor legislative, executive și judecătorească. Fiecare dintre aceste autorități este investită cu anumite prerogative, potrivit prevederilor Constituției, nici una dintre ele neavând posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celeilalte sau de a le transmite exercitarea acestora.”

De asemenea, Curtea a expus că divizarea funcțiilor în stat sau, altfel spus, a puterii legislative, executive și judecătorești implică o colaborare și un control reciproc. Or, funcționarea oricărei societăți democratice presupune în permanență, ca premisă esențială în realizarea statului de drept, necesitatea creării unui sistem instituționalizat de control capabil să „cenzureze” activitatea autorităților publice la orice nivel, astfel încât puterea deținută să nu devină o prerogativă la discreția celor care o exercită.

Separația puterilor are menirea de a asigura realizarea guvernării democratice, evitarea abuzului de putere. Or, principiul separației puterilor poate fi considerat drept unul dintre cele mai avansate și mai potrivite concepte ale puterilor în stat.

Inter alia, în Hotărârea nr. 7 din 18 mai 2013, Înalta Curte a statuat că „Pentru buna funcționare a statului de drept, o importanță deosebită o are separația și colaborarea dintre puterile statului, care ar trebui să se manifeste în spiritul normelor de loialitate constituțională, comportamentul loial fiind o prelungire a principiului separației și echilibrului puterilor în stat. Niciun instrument juridic prevăzut de Constituție nu poate fi lipsit de eficiență, golirea lui de conținut determinând caracterul lui iluzoriu și, implicit, încălcarea principiului constituțional al statului de drept”.

În concluzie, esența oricărei guvernări democratice este echilibrul în repartizarea funcțiilor publice inerente oricărei autorități implicate în actul de guvernare. Această repartizare a prerogativelor este bazată pe menținerea echilibrului instituțional și social prin intermediul sistemului de frâne și contrabalante în exercitarea puterii de stat. Un astfel de sistem de difuzare a puterii de stat este cel instituit de principiul separației și colaborării puterilor statului, consfințit de articolul 6 din Constituție.

Spre exemplu, conform prevederilor art. 131 din Constituție, la proiectele de acte legislative sau la amendamentele care atrag majorarea sau reducerea veniturilor și cheltuielilor bugetare este obligatoriu avizul pozitiv al Guvernului, chiar dacă Parlamentul este unica autoritate legislativă a statului, iar Guvernul este emanația politică a majorității parlamentare. Altfel spus, în cazul în care la un proiect de lege apare un amendament elaborat de un deputat, ce implică cheltuieli bugetare, majoritatea parlamentară nu poate adopta actul legislativ cu amendamentul respectiv fără acceptul Guvernului.

În mod similar, având în vedere importanța Strategiei naționale de apărare, este inadmisibil ca conținutul acesteia să ia o altă formă și viziune, în lipsa consensului și acceptului instituțiilor-cheie din domeniu. Respectiv, în condițiile în care la proiectul Strategiei naționale de apărare au fost înregistrate amendamente care îi modifică esențial conceptul și conținutul, acestea urmau

inițial a fi examinate și acceptate consensual de către Guvern și Comandantul Suprem al Forțelor Armate și ulterior să fie aprobate de Parlament.

Așadar, prin acțiunile sale, Parlamentul și-a depășit atribuțiile și a admis încălcarea prevederilor Constituției prin aprobarea unor modificări care afectează esența prevederilor propuse de autor (Guvern și Președintele țării) asupra Strategiei naționale de apărare, ignorând astfel, în mod deliberat, principiul separației și colaborării puterilor, garantat de articolul 6 din Constituție.

În logica celor enunțate, acțiunile unilaterale ale autorității legiuitoare, prin introducerea și aprobarea unor modificări care afectează esența prevederilor și conținutul Strategiei naționale de apărare, propuse de Guvern și Președinte, nu pot denatura competențele șefului statului în partea ce ține de statutul său constituțional de Comandant Suprem al Forțelor Armate.

Din analiza atribuțiilor autorităților din domeniul apărării prevăzute de Constituție, efectuată în prezenta speță, nu reiese competența exclusivă a Parlamentului de a aproba unilateral Strategia națională de apărare, aceasta fiind partajată, potrivit Legii cu privire la apărarea națională, cu Comandantul Suprem al Forțelor Armate și cu Guvernul. Astfel, Legislativul nu are discreție totală în domeniul determinării conținutului documentelor de politici în baza cărora se realizează planificarea apărării naționale, care sînt strategia securității naționale, *strategia națională de apărare* și strategia militară.

Or, potrivit normelor legale, competențele în procesul de inițiere/elaborare/prezentare spre aprobare sînt partajate între Comandantul Suprem al Forțelor Armate, Guvern, Ministerul Apărării și, abia în ultimă instanță, Parlament.

Plus la aceasta, este de subliniat că **planificarea apărării constituie componenta esențială a politicii de apărare**, care reprezintă procesul de stabilire a obiectivelor pentru asigurarea apărării naționale și a căilor de realizare a acestora, indiferent de viziunile politice ale conducătorilor/membrilor autorităților statului.

În acest sens, Legea cu privire la apărarea națională, prin art. 36², dispune în mod imperativ că „*Planificarea apărării naționale se realizează în baza măsurilor și acțiunilor de planificare întreprinse de Parlament, Președintele Republicii Moldova și Guvern, precum și de autoritățile publice cu atribuții în domeniul securității și apărării naționale.*”

Nu în ultimul rînd, potrivit art. 47 din Regulamentul Parlamentului „În exercițiul dreptului de inițiativă legislativă, deputații și Președintele Republicii Moldova prezintă Parlamentului proiecte de acte legislative și propuneri legislative, iar Guvernul și Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia – proiecte de legi și de hotărîri”. Or, Președintele Republicii Moldova a expediat în adresa legislativului **proiectul legii**, care a fost înregistrat la Secretariatul Parlamentului la 11 mai 2018 cu numărul 150.

Printr-un exercițiu inedit în practica parlamentarismului național proiectul de lege a fost reproiectat în hotărîre a Parlamentului, asta deși o asemenea procedură nu este reglementată și nici întîlnită cutumiar în practica legislativă. Or, prin acest procedeu s-a deviat consistent nu doar de la prevederile

Capitolului 2 al Regulamentului Parlamentului, ci și de la sensul prevederilor art. 73 al Constituției.

În concluzie, menționăm că, ținând cont de principiul separației puterilor consfințit de articolul 6 din Constituție și atribuțiile comune, consensuale ale autorităților în domeniul apărării naționale, Parlamentul nu a fost în drept să amendeze și să aprobe modificări care afectează esența prevederilor și conținutului Strategiei naționale de apărare, fără acceptul Comandantului Suprem al Forțelor Armate și al Guvernului.

IV. CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

În lumina celor expuse, avînd în vedere că rolul Curții Constituționale potrivit art. 134 alin. (3) din Constituție este de a garanta supremația Constituției și a asigura realizarea principiului separației puterilor de stat, în temeiul articolului 25 litera a) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, articolului 38 alineatul (1) litera a) și al articolului 39 din Codul jurisdicției constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995,

solicit Înaltei Curți:

1. Admiterea spre examinare în regim prioritar a prezentei sesizări;

2. Interpretarea normelor constituționale, în vederea determinării sensului exact al normelor prevăzute de art. 1 alin. (3), 6, 7, 87 și art. 134 alin. (3) din Constituție, prin prisma următoarelor aspecte:

- dacă Parlamentul poate adopta documentele de politici în baza cărora se realizează planificarea apărării naționale, în lipsa consensului și fără acceptul Comandantului Suprem al Forțelor Armate și/sau al Guvernului?

- dacă Președintele Republicii Moldova, în calitate de Comandant Suprem al Forțelor Armate, poartă răspundere personală pentru capacitatea de apărare a statului, este în drept, reieșind din atribuțiile șefului statului în domeniul apărării, să aprobe alte măsuri pentru asigurarea securității și apărării naționale, ce nu sînt incluse și/sau nu sînt aprobate în documentele de politici în baza cărora se realizează planificarea apărării naționale?

3. Efectuarea controlului de constituționalitate asupra procedurii de adoptare a Hotărîrii 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.

V. LISTA DOCUMENTELOR

1. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 2068 din 13.05.2016 privind constituirea Comisiei pentru elaborarea Strategiei naționale de apărare a Republicii Moldova;
2. Scrisoarea Guvernului Republicii Moldova nr. 21-05-9158 din 05.12.17;
3. Scrisoarea Președintelui Republicii Moldova nr. 01/1-06-10 din 22.01.18;
4. Scrisoarea Aparatului Președintelui Republicii Moldova nr. 03/3-02-59 din 19.04.18;
5. Scrisoarea Ministerului Apărării a Republicii Moldova nr. 11/554 din 24.04.18;
6. Scrisoarea de remitere către Parlamentul Republicii Moldova a proiectului Strategiei revizuite în baza obiecțiilor expuse de Președintele Republicii Moldova și acceptate de Prim-ministru nr. 01/1-06-64 din 02.05.18.

VI. DECLARAȚIA ȘI SEMNATURA

Declar pe onoare ca informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

Chișinău, 25 iulie 2018

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'R' followed by a horizontal line and a small flourish.

(Semnătura autorului sesizării sau a reprezentantului)