



24 martie 2014

VM nr. 110

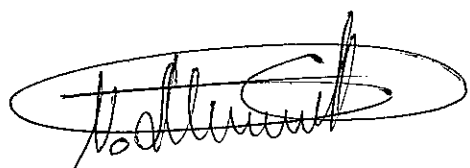


CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

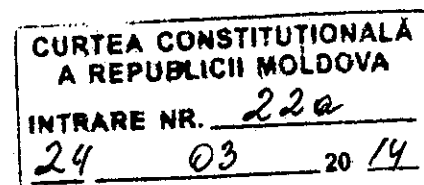
str. Alexandru Lăpușeanu nr. 28,
Chișinău MD 2004,

S E S I Z A R E

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.(l) lit. c) și 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995

Deputații în Parlament,

 / Valeriu Albuș
 / George Breș
 / Corina Fulea



I. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are ca obiect exercitarea controlului constituționalității art. 14 alin. (4) din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr. 344 din 23 decembrie 1994.

II. CADRUL NORMATIV PERTINENT

CONSTITUȚIA

Articolul 1

Statul Republica Moldova

(1) Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil.

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.

Articolul 6

Separția și colaborarea puterilor

În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt 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 96

Rolul

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

Articolul 101

Prim-ministrul

(1) Prim-ministrul conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce le revin.

Articolul 109

Principiile de bază ale administrării publice locale

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

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

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

Articolul 110

Organizarea administrativ-teritorială

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

Articolul 111

Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia

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

(2) Pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia sînt garantate toate drepturile și libertățile prevăzute de Constituția și legislația Republicii Moldova.

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

Articolul 113

Consiliul raional

(3) Raporturile dintre autoritățile publice locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune.

CARTA EUROPEANĂ A AUTONOMIEI LOCALE

(Ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253 din 16.07.97)

Articolul 3

Conceptul de autonomie locală

1. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populațiilor, o parte importantă din treburile publice.

Articolul 4

Raza de acțiune a autonomiei locale

3. Exercițiul responsabilităților publice trebuie, de-o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. Atribuirea

unei responsabilități unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea și de natura sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie.

4. Competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională numai în cadrul legii.

Articolul 7

Condițiile de exercitare a responsabilităților la nivel local

1. Statutul aleșilor locali trebuie să asigure liberul exercițiu al mandatului lor.

Articolul 8

Controlul administrativ al acțiunii colectivităților locale

1. Orice control administrativ asupra colectivităților locale nu poate fi exercitat decât potrivit cu formele și în cazurile prevăzute de constituție sau de lege.

2. Orice control administrativ al acțiunii colectivităților locale nu trebuie în mod normal să aibă în vedere decât a asigura respectul legalității și a principiilor constituționale. Controlul administrativ poate, totuși, să cuprindă un control de oportunitate exercitat de autoritățile de nivel superior în ceea ce privește sarcinile a căror execuție este delegată colectivităților locale.

3. Controlul administrativ al colectivităților locale trebuie să fie exercitat respectând raportul între amploarea intervenției autorității care exercită controlul și importanța intereselor pe care ea înțelege a le proteja.

Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz - Yeri) nr. 344 din 23 decembrie 1994.

Art. 2.

Găgăuzia este administrată în temeiul Constituției Republicii Moldova, prezentei legi și altor legi ale Republicii Moldova (cu excepțiile prevăzute de prezenta lege), Regulamentului Găgăuziei și actelor normative ale Adunării Populare (Halc Toplușu) a Găgăuziei, care nu vin în contradicție cu Constituția și legislația Republicii Moldova.

Art. 14.

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

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

(3) Guvernatorul Găgăuziei trebuie să fie cetățean al Republicii Moldova care a împlinit vârsta de 35 de ani și posedă limba găgăuză.

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

III. PRETINSELE ÎNCĂLCĂRI ȘI ARGUMENTE DE RIGOARE

La 23 decembrie 1994 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea organică nr. 344 privind statutul juridic special al Găgăuziei. În articolul 14 alineatul (4) din Legea menționată este prevăzut că „*Guvernatorul Găgăuziei este confirmat în funcția de membru al Guvernului Republicii Moldova printr-un decret al Președintelui Republicii Moldova*”. Potrivit acestui articol pe lângă funcția de Guvernator al Găgăuziei, acesta îndeplinește și funcția de membru al Guvernului Republicii Moldova.

Potrivit dispozițiilor art. 111 alin. (1) din Constituție *Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează*

*de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural. Astfel, prevederile constituționale, prin care se stabilește că „Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special”, scot în evidență faptul că această unitate este autonomă teritorial, la organizarea și funcționarea acesteia fiind aplicabil **principiul autonomiei locale**.*

Conform art. 109 alin. (1) din Constituție: *„Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit”.*

În dispoziția acestui articol legiuitorul a statuat principiile de bază ale administrației publice locale. Principiul autonomiei locale este unul din principiile fundamentale ale oricărui stat democratic. Acest principiu stă la baza administrației publice locale, semnificând dreptul colectivităților de a-și satisface propriile interese legale fără amestecul autorităților centrale.

Carta Europeană pentru Autoadministrare Locală, ratificată de Parlament prin Hotărârea nr. 1253/1997, statuează în art. 3 alin. (1) *Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populațiilor, o parte importantă din treburile publice.*

Prin urmare, art. 109, art. 111 din Constituție și actele internaționale în domeniu, asigură protecție autonomiei Găgăuziei, la rând cu autonomia locală conferită tuturor unităților administrativ - teritoriale.

Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz - Yeri) nr. 344 din 23 decembrie 1994, la art. 14, stabilește că, Guvernatorul este persoana oficială supremă a Găgăuziei. Lui i se subordonează toate autoritățile administrației publice ale Găgăuziei. Guvernatorul Găgăuziei exercită conducerea activității autorităților administrației publice și poartă răspundere pentru exercitarea atribuțiilor cu care este investit prin lege. Guvernatorul Găgăuziei informează anual Adunarea Populară despre activitatea autorităților administrației publice din Găgăuzia. Printre atribuțiile Guvernatorului Găgăuziei se înscriu cele de exercitare a **conducerii activității autorităților administrației publice**, de control, de informare a Adunării Populare.

Articolul 7 din Carta Europeană prevede că: Statutul aleșilor locali trebuie să asigure liberul exercițiu al mandatului lor.

Potrivit prevederilor art. 14 alin. (4) din Legea nr. 344/1994, **Guvernatorul deține funcția de membru al Guvernului din oficiu, fiind confirmat în funcție printr-un decret al Președintelui Republicii Moldova.** Calitatea de membru al Guvernului, presupune subordonare și dependență de Guvern, mai exact direct de Prim-ministru. Însă, în calitatea sa de persoană oficială supremă a Găgăuziei, Guvernatorul este reprezentantul unității teritoriale autonome care se bucură de autonomie locală, de fapt exercită puterea locală.

Astfel, rezultă că prevederile art. 14 din Legea menționată, subordonează autoritățile locale Guvernatorului (Bașkanului), iar acesta le subordonează direct Prim-ministrului, fiind obligat de calitatea sa de membru al Guvernului.

În acest context rezultă că art. 14 alin. (4) din Legea nr. 344/1994 contravine art. 109 din Constituție care statuează principiile de bază ale administrării publice autonome, precum și art. 7 din Carta Europeană care consfințește principiul independenței aleșilor locali față de puterea centrală.

În acest context, sunt relevante constatările Curții Constituționale care în Hotărârea nr.750 din 06.11.95 a menționat că autonomia autorităților publice locale constă în dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, ceea ce atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea - un sistem, care implică autonomia.

Descentralizarea se prezintă ca un sistem care cuprinde descentralizarea teritorială - raioane, orașe (municipii), sate (comune), - având caracterul persoanei de drept public, cu toate atribuțiile acesteia.

Fiind una din cele mai eficiente forme de autogestiune, autonomia locală asigură un înalt grad de democrație, colectivitățile teritoriale autonome fiind „contra puteri” eficiente ale administrației publice centrale.

Guvernatorul Găgăuziei având calitatea de membru al Guvernului, fiind subordonat și dependent de Guvern (dar și de prim ministru) nu poate reprezenta o „contra putere” eficientă administrației publice centrale din simplu motiv că este membru al Guvernului.

Deși Guvernatorul Găgăuziei este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani, de populația din UTAG, el nu poate reprezenta pe deplin interesele acestei colectivități, astfel se încalcă direct Constituția precum și drepturile cetățenilor din UTA Găgăuzia la autonomie locală.

Prin Hotărârea din 6 noiembrie 1995, Curtea Constituțională a constatat că autoritățile administrației publice locale nu pot fi numite și destituite de la centru, ci trebuie să fie alese și revocate de cetățenii unităților administrativ-teritoriale.

Numirea sau destituirea autorităților publice locale de orice nivel de către o altă autoritate publică contravine principiilor de bază ale administrării publice locale statuate în art.109 din Constituție.

Guvernatorul Găgăuziei este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, puterea lui provine de la voința alegătorilor locali, pe care îi reprezintă și în numele cărora acționează.

Articolul 14 alin. (4) din Legea 344/1994, stabilește că, Guvernatorul Găgăuziei este confirmat în funcția de membru al Guvernului Republicii Moldova printr-un decret al Președintelui Republicii Moldova.

Confirmarea în funcție prin decretul Președintelui se include în noțiunea largă de „numire” a unui organ reprezentativ al unității teritoriale autonome într-un organ central, ceea ce prin analogie este similar cu numirea de către administrația publică centrală a autorităților administrației publice locale și contravine art. 109 din Constituție.

Astfel putem conchide că, calitatea de membru al Guvernului Republicii Moldova și de Guvernator al Găgăuziei sunt incompatibile, aceste două funcții prin caracterul lor sunt contradictorii. Păstrarea funcției de membru al Guvernului Republicii Moldova și de Guvernator Găgăuziei este neconstituțională, contravine actelor internaționale la care Republica Moldova și încalcă drepturile populației din UTA Găgăuzia la autonomie locală.

În alt context, reieșind din dispozițiile art. 110 alin. (1) din Constituție, sub aspect administrativ, unitatea teritorială autonomă Găgăuzia este echivalată unității administrative de nivelul doi.

În situația în care Guvernatorul unității teritoriale autonome Găgăuzia este consfințit de drept membru al Guvernului, iar alți președinți de raioane sau primari

generali de municipii nu sunt membri ai Guvernului, rezultă că suntem în prezența unei discriminări funcționale nejustificate.

În conformitate cu dispozițiile art. 96 alin. (1) din Constituție, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

Potrivit art. 107 alin. (1) din Constituție, organele centrale de specialitate ale statului sunt ministerele. Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea lor.

Potrivit alin. (2) al aceluiași articol, în scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor, se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative.

Din conținutul normelor citate, considerăm că în viziunea legiuitorului constituant, dispozițiile citate ale art. 96 alin. (1) și ale art. 107 din Constituție, urmează a fi examinate prin coroborare, întrucât conducerea generală a administrației publice se efectuează prin intermediul organelor centrale de specialitate ale statului și anume ministerele, iar alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor, de alte autorități administrative.

Normele citate coraportate la art. 97 din Constituție, reprezintă un ansamblu coerent din conținutul căruia rezultă că membri ai guvernului pot fi numai conducătorii ministerelor sau altor autorități administrative prin intermediul căruia se realizează politica internă și externă a statului și se exercită conducerea generală a administrației publice.

Atribuțiile Guvernatorului unității teritoriale autonome Găgăuzia, sunt limitate în spațiu și asupra unui cerc determinat de persoane și anume numai locuitorii UAT, astfel nu poate fi invocat faptul că acesta ar dispune de atribuții prin intermediul cărora se realizează politica internă și externă a statului sau conducerea generală a administrației publice.

În acest context, pentru elucidarea conținutului 107 din Constituție, Parlamentul a adoptat Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 04.05.2012. Conform art. 3 din Legea în referință, administrația publică

centrală de specialitate este organizată într-un sistem unic și nici un minister sau altă autoritate administrativă centrală, sau structură organizațională din sfera lor de competență nu poate să se afle în afara acestui sistem.

Însăși conținutul integral al Legii respective, elucidează întreg conținutul normelor constituționale evidențiate, inclusiv prin prisma persoanelor, conducători ai organelor centrale de specialitate ale statului, iar Guvernatorul unității teritoriale autonome Găgăuzia, în nici un fel nu se încadrează în normele respective.

Mai mult decât atât, dispunerea de calitate de membru al Guvernului, ca fiind o investit indirect de către popor, în exercitarea suveranității, presupune o dezbatere a candidaturii persoanei respective.

Astfel, conform art. 98 alin. (3) din Constituție, programul de activitate și lista Guvernului se dezbate în ședința Parlamentului, iar acesta acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților aleși.

Potrivit alin. (4) al aceluiași articol, în baza votului de încredere acordat de Parlament, Președintele Republicii Moldova numește Guvernul, care conform alin. (5), își exercită atribuțiile din ziua depunerii jurământului de către membrii lui în fața Președintelui Republicii Moldova.

Potrivit alin. (6) al aceluiași articol, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a funcției, Președintele Republicii Moldova revocă și numește, la propunerea Prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului.

Precum a fost precizat anterior, în privința revocării de către Președinte a oricărui reprezentant al autorităților administrației publice locale Curtea Constituțională s-a expus deja.

În lumina enunțurilor expuse, punctăm faptul că art. 14 alin. (4) Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz - Yeri) nr. 344 din 23 decembrie 1994 contravine sensului dispozițiilor art. art. 2, 6, 7, 96, 97, 107, 109, 110, 111 și 113 din Constituție.

IV. CERINȚELE AUTORILOR SESIZĂRII

1. Primirea și acceptarea spre examinare a sesizării.
2. Exercițarea controlului constituționalității și declararea neconstituționalității alin. (4) art.14 Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz - Yeri) nr. 344 din 23 decembrie 1994.