

HOTĂRÎREA CURȚII CONSTITUȚIONALE
cu privire la interpretarea unor dispoziții din art. 94 alin. (2)
și art. 102 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova

Nr.14 din 18.03.99

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.31-32/24 din 01.04.1999

* * *

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:
Pavel BARBALAT - președinte
Nicolae CHISEEV - judecător
Constantin LOZOVANU - judecător-raportor
Gheorghe SUSARENCO - judecător

cu participarea grefierului Aliona Balaban, deputatului în Parlament Victor Cecan, președintele Comisiei pentru control și petiții, autorul sesizării, reprezentantului Parlamentului Ion Creangă, șef al sectorului pentru legătura cu autoritățile publice în Direcția juridică a Aparatului Parlamentului, reprezentantului Președintelui Alexandru Ohotnicov, șef-adjunct al serviciului acte ale Președintelui Republicii Moldova, reprezentantului Guvernului Ala Popescu, șefa Direcției juridice și probleme speciale a Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, călăuzindu-se de art. 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, art. 4 alin. (1) lit. b), art. 25 lit. g) și art. 31 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul privind interpretarea unor dispoziții din art. 94 alin. (2) și 102 alin. (3) din Constituție.

Temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea deputatului Victor Cecan, depusă în conformitate cu art. 24 și 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, acceptată pentru examinare în fond prin decizia Curții Constituționale din 15 decembrie 1998.

În procesul examinării prealabile a sesizării Curtea Constituțională a solicitat puncte de vedere asupra problemei vizate în sesizare Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului și Guvernului.

Examinând materialele dosarului, audiind informația judecătorului-raportor, opiniile autorului sesizării și ale reprezentanților Parlamentului, Președintelui și Guvernului,

Curtea Constituțională

a constatat:

În sesizarea sa deputatul Victor Cecan menționează că dispoziția art. 34 alin. (2) din Constituție, ce se referă la obligația autorităților publice, potrivit competențelor ce le revin, de a asigura informarea corectă asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal, este garantată și prin alte mijloace, inclusiv prin publicarea actelor oficiale emise. Autorul sesizării subliniază în continuare că decretele Președintelui Republicii Moldova, emise în exercitarea atribuțiilor prevăzute în art. 86 alin. (2), art. 87 alin. (2), (3), (4) din Constituție, sînt contrasemnate, în baza art. 94 alin. (2) din Constituție, de către Prim-ministru. În același mod, în baza art. 102 din Constituție, unele hotărîri ale Guvernului se contrasemnează, în condițiile legii, de miniștrii care au obligația punerii lor în aplicare.

În opinia autorului, contrasemnarea este o condiție a validității actelor emise de către aceste autorități. De aceea lipsa contrasemnăturii în actele publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova atrage nulitatea lor. Autorul sesizării consideră că contrasemnatura este un element component obligatoriu al actelor emise și publicate în Monitorul Oficial.

Apreciind că practica aplicării instituției contrasemnării la adoptarea și publicarea acestor acte este neunivocă, autorul sesizării solicită interpretarea dispozițiilor art. 94 alin. (2) și art. 102 alin. (3) din Constituție în partea referitoare la contrasemnarea actelor

emise de către Președintele Republicii Moldova și Guvern, luându-se în calcul observațiile referitoare la conținut, formă și validitatea lor.

Totodată, autorul sesizării solicită Curții Constituționale să se pronunțe, în baza art. 34 alin. (2) din Constituție, asupra legalității și validității actelor publicate în Monitorul Oficial, dar care nu sînt contrasemnate.

Analizînd argumentele expuse și administrînd probele la care s-au referit în ședință părțile, Curtea Constituțională reține următoarele.

Conform art. 94 din Constituție, în exercitarea atribuțiilor sale, Președintele Republicii Moldova emite decrete, obligatorii pentru executare pe întreg teritoriul statului, care se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Președintele Republicii Moldova își exercită competențele atribuite prin Constituție în domeniul politicii externe, militar sau judiciar fie prin exercițiul exclusiv al voinței sale, fie prin partajarea prerogativelor cu alte autorități publice. Președintele, la propunerea Guvernului, acreditează și recheamă reprezentanții diplomați ai Republicii Moldova, aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice (art. 86 alin. (2); declară, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau generală (art. 87 alin. (2); în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, ia măsuri pentru respingerea agresiunii, declară stare de război și le aduce, neîntîrziat la cunoștință Parlamentului (art. 87 alin. (3); ia alte măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, în limitele și în condițiile legii (art. 87 alin. (4). Decretele emise de Președintele Republicii în exercitarea acestor atribuții se contrasemnează de către Primul ministru (art. 94 alin. (2).

Guvernul, în exercitarea competențelor sale și în scopul organizării executării legilor, adoptă hotărîri și dispoziții care se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Unele hotărîri adoptate de către Guvern se contrasemnează, în condițiile legii, de către miniștrii care au obligația punerii lor în aplicare (art. 102).

Astfel, instituția contrasemnării decretelor emise de Președintele Republicii Moldova și a hotărîrilor adoptate de Guvern poate fi analizată și apreciată din perspectiva regimului separației și echilibrului puterilor în stat, evaluat prin prisma limitelor autonomiei lor funcționale. De menționat că aceste limite sînt nu numai de ordin constituțional, dar și de ordin legislativ. Această interdependență este ghidată de regula fundamentală a guvernării democratice, potrivit căreia executivul, prin contrasemnarea de către Primul-ministru a actelor Președintelui, își asumă răspunderea politică pentru ele, iar prin contrasemnarea hotărîrilor Guvernului de către un ministru, ultimul își asumă responsabilitatea pentru executarea hotărîrii adoptate.

Contrasemnarea actelor emise de șeful statului, în cazurile prevăzute expres de art. 94 alin. (2), are o dublă semnificație. O latură a ei rezidă în autentificarea actului (decretului) care îi conferă formă legală. Autentificarea se exprimă prin certificarea semnăturii șefului statului și constatarea că actul este emis conform regulilor stabilite pentru activitatea sa. Ea este o garanție că șeful statului nu își depășește competențele atribuite prin Constituție și lege. Cealaltă latură a contrasemnării este determinată de caracterul regimului politic al statului, unde Primul-ministru, contrasemnînd decretul prezidențial, își asumă responsabilitatea politică pentru acest act, oferă o garanție a responsabilității politice a Guvernului față de Parlament.

Această procedură conferă prerogativelor șefului statului o valoare semnificativă, constituind o modalitate suplimentară de a influența prin puterea de reglementare activitatea guvernamentală. În cazul necontrasemnării actului acesta devine nul. În fapt, contrasemnarea atrage și răspunderea juridică a Primului-ministru.

După cum s-a menționat, Guvernul, potrivit dispozițiilor constituționale, adoptă hotărîri și dispoziții. Hotărîrile se emit pentru organizarea executării legilor. Deci actele Guvernului, normele cuprinse în ele nu pot avea un caracter primar, ele sînt acte

complementare, ce dezvoltă și concretizează dispozițiile legii. Latura tehnică a adoptării hotărîrilor executivului este reglementată de norme legislative.

În temeiul art. 102 alin. (3) din Constituție și art. 30 alin. (4) din Legea nr. 64-XII din 31.05.90 "Cu privire la Guvern", în condițiile legii, unele hotărîri ale Guvernului se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în aplicare, iar art. 30 alin. (2) din aceeași lege stipulează că hotărîrile Guvernului se adoptă cu votul majorității membrilor Guvernului. Textul dispozițiilor citate este clar și complet. Contrasemnarea angajează răspunderea ministrului respectiv pentru aplicarea corectă și eficientă a hotărîrii Guvernului.

Hotărîrile adoptate de executiv se contrasemnează de unul sau de mai mulți miniștrii. Adoptarea hotărîrilor la ședințele Guvernului asigură informarea tuturor membrilor Guvernului, ceea ce face contrasemnarea mai puțin formală. Potrivit art. 102 alin. (3) din Constituție, procedura contrasemnării este obligatorie și presupune o listă a contrasemnatarilor. Însă lipsa unei reglementări a acestei formalități ar putea duce la tergiversarea semnării hotărîrii, publicării și punerii ei în aplicare.

Referitor la contrasemnare, ca element esențial de procedură, Curtea Constituțională reține următoarele.

Decretele prezidențiale și hotărîrile Guvernului, ca acte ce emană de la o autoritate publică, prin natura lor sînt acte administrative de autoritate. Ele sînt emise (adoptate) în baza și în vederea executării legii pentru nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice. Executarea lor este asigurată de autoritatea publică prin sancționarea celor în culpă. Altfel spus, aceste acte sînt emise (adoptate) pentru aplicarea și executarea unei legi existente, ce produce efecte numai pentru viitor.

Aceste acte sînt supuse următoarelor condiții de validitate:

- să fie emise (adoptate) de organul competent;
- să fie emise pe baza și în vederea executării legii (constituționale, organice, ordinare);
- să fie semnate de funcționarul public competent;
- să fie emise în forma scrisă;
- să cuprindă elemente de formă (semnătura funcționarului, data emiterii (adoptării), numărul cronologic, aplicarea sigiliului (ștampilei) organului emitent);
- să fie contrasemnate, atunci cînd legea o cere;
- să fie emise cu respectarea procedurii de votare pentru actele adoptate de organul colectiv;
- să fie publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și aduse la cunoștința celor interesați.

Nerespectarea condițiilor de validitate la adoptarea sau emiterea acestor acte atrage nulitatea sau inexistența lor.

Curtea menționează, de asemenea, că contrasemnătura, ca o condiție esențială a validității decretelor emise și a hotărîrilor adoptate, face parte integrantă din textul acestor acte. Conform dispozițiilor Constituției, atît decretelor Președintelui (art. 94 alin. (1), cît și hotărîrile Guvernului (art. 102 alin. (1) se publică în Monitorul Oficial.

Instituția contrasemnării este complexă, antrenînd multiple aspecte ale aplicării ei. Atît existența contrasemnării, cît și lipsa ei atrage după sine diverse întrebări și interpretări. În ultimă instanță, această complexitate se datorează faptului că instituția contrasemnării este plasată la interferența dreptului constituțional (ca element ce determină un regim politic), științelor politice (ca element de analiză a mecanismului de interdependență a puterilor în stat) și a dreptului administrativ (ca element esențial al procedurii prin care se determină validitatea unui act).

Avînd în vedere cele expuse, Curtea Constituțională constată următoarele.

În sensul art. 94 alin. (2) din Constituție, prin contrasemnarea decretelor Președintelui Republicii Moldova de către Primul-ministru, ca

o condiție esențială a validității lor, se înțelege angajarea responsabilității politice a Guvernului față de Parlament și a responsabilității juridice a Primului-ministru pentru aplicarea decretelor emise.

În sensul art. 102 alin. (3) din Constituție, prin contrasemnarea, în condițiile legii, a hotărîrilor Guvernului de către miniștrii care au obligația punerii lor în aplicare, se înțelege angajarea responsabilității miniștrilor-contrasemnatori pentru executarea actelor adoptate.

Pentru motivele arătate și conducîndu-se de art. 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, art. 4 alin. (1) lit. b), art. 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională,

Curtea Constituțională

H O T Ă R Ă Ș T E :

1. Potrivit art. 94 alin. (2) din Constituție, prin contrasemnarea decretelor Președintelui Republicii Moldova de către Primul-ministru, ca o condiție esențială a validității lor, se înțelege că Guvernul își asumă responsabilitatea politică față de Parlament, iar Primul-ministru își asumă responsabilitatea juridică pentru executarea acestora.

2. Potrivit art. 102 alin. (3) din Constituție, prin contrasemnarea, în condițiile legii, a hotărîrilor Guvernului de către miniștrii care au obligația punerii lor în aplicare se înțelege că miniștrii-contrasemnatori își asumă responsabilitatea pentru aplicarea și executarea acestora.

3. Contrasemnătura este parte integrantă a decretelor Președintelui Republicii Moldova și a hotărîrilor Guvernului. La publicarea actelor respective în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova" se vor indica numele contrasemnatarilor.

4. Prezenta hotărîre 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".

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Pavel BARBALAT

Chișinău, 18 martie 1999.
Nr. 14