

## **Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO)**

### **Analiza sumară a proiectelor de legi**

#### **cu privire la lărgirea atribuțiilor Guvernului demis și cu privire la acordarea funcțiilor suplimentare Prim-ministrului interimar al Guvernului demis adoptate pe 03.05.2013 de Parlamentul Republicii Moldova<sup>1</sup>**

#### **1. Concluzia**

Practica constituțională europeană confirmă abordarea constantă, prin care Guvernul demis poate exercita doar o parte din funcțiile de care dispune Guvernul investit cu încrederea Parlamentului. Guvernul în demisie nu mai guvernează, doar administrează afacerile curente, adică administrează politicile existente și conduce administrația centrală în condițiile unui status quo. Acesta nu poate iniția proiecte noi și nu poate emite ordonanțe. Art. 103(2) al Constituției și interpretarea Curții Constituționale acestuia confirmă conferirea Guvernului demis doar a atribuțiilor de implementare a programelor și politicilor și de gestionare a autorităților publice centrale. Proiectul de lege cu privire la lărgirea atribuțiilor Guvernului demis contravine art. 103 (2) al Constituției. Cea mai importantă concluzie cu referire la lărgirea nejustificată a atribuțiilor Guvernului demis este că lărgirea nejustificată și excesivă a atribuțiilor prezintă un pericol pentru democrația parlamentară și instituția democratică de asigurarea legitimității Guvernului. Diferența calitativă a atribuțiilor Guvernului investit și Guvernului demis nu poate fi redusă calitativ pentru că prezintă amenințarea la capitolul democrației parlamentare în Republica Moldova. Doar o diferență cantitativă a atribuțiilor ar prezenta un stimulent instituțional și nedemocratic puternic pentru reducerea funcțiilor reprezentative ale Parlamentului pentru că astfel Guvernul nu ar avea nevoie, în esență, să obțină încrederea primului.

Un alt aspect critic în judecarea situației date reprezintă motivul sau cauza lărgirii atribuțiilor Guvernului demis sau în esență reducerea diferenței calitative în comparație cu Guvernul susținut de Parlament. Guvernul demis și Guvernul demisionat (în sensul interimar pînă la investirea noului Parlament) sunt două situații calitativ diferite. În cazul Guvernului demis, în esență o stare temporară pînă la instalarea noului Guvern, lărgirea atribuțiilor poate fi justificat văzută cu suspiciune procesului democratic și legitimității democratice. Doar situații de criză sau situații absolut excepționale ar putea justifica realizarea unor funcții suplimentare a Guvernului demis pentru o perioadă absolut limitată. Evident că dacă motivul adevărat al lărgirii atribuțiilor Guvernului demis sunt considerentele pur politice, această lărgire a atribuțiilor nu este altceva decît subminarea instituției democratice de responsabilizare a Guvernului instituției reprezentative a poporului - Parlamentului.

---

<sup>1</sup> Această Analiza a fost actualizată (modificarea liniei de argumentare) pe 08.05.2013, urmare a poziției publice a unor actori politici. Autorul mulțumește acestora pentru contribuția la perfecționarea documentului dat!

Proiectele de legi au fost adoptate cu încălcarea principiului transparenței decizionale, într-un termen de doar câteva zile și fără consultarea cu părțile interesate.

## **2.Recomandarea**

Nepromulgarea legilor nr. 135 din 30.04.2013 și nr. 126 din 25.04.2013 care modifică legea nr. 64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern.

## **3.Proiecte de lege în substanță**

Proiectul de lege nr. 135 din 30.04.2013 modifică legea nr. 64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern, care atribuie Guvernului în exercițiu demisionat, prin interpretarea funcțiilor de administrare a treburilor publice, funcțiile de: 1) aprobare hotărârilor și dispozițiilor în vederea executării legilor, 2) avizarea inițiativelor legislative, 3) elaborare și propunerea Parlamentului proiectului legii bugetului de stat, propune alte inițiative legislative rezultate din cadrul legislativ primar existent, 4) semnare acordurilor internaționale, 5) emiterea actelor cu caracter individual privind remanierea cadrelor (a se vedea Anexa 1). Proiectul de lege justifică echivalarea noțiunii de exercită conducerea generală a administrației publice în cazul Guvernului în funcție (art.96 (1))<sup>2</sup> și administrare a treburilor publice în cazul Guvernului demis (art.103(2))<sup>3</sup>, referințele făcându-se la: 1) hotărârea Curții Constituționale nr.48 din 01.10.1999 <sup>4</sup> și 2) hotărârea Curții Constituționale nr.21 din 16.05.2000<sup>5</sup> și analiza normelor similare ale unor țări din UE (Austria, Germania, Irlanda, Spania și Suedia).

Proiectul de lege nr. 126 din 25.04.2013 modifică legea nr. 64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern, care atribuie Prim-ministrului interimar aceleași atribuții ca și Prim-ministrului, cu excepția: 1) adoptării hotărârii privind demisia Guvernului sau Prim-ministrului, 2) formării și propunerii componenței Guvernului (a se vedea Anexa 2). Proiectul de lege justifică adoptarea prin: 1) înlăturarea decalajului dintre noțiunile de „ministrul care îndeplinește temporar obligațiile Prim-ministrului” (art. 27-1) și „Prim-ministrul interimar” (art. 26, 9) alin.2) și 2) atribuirea suplimentară Prim-ministrului interimar demisionat funcțiile de înaintare propunerilor privind numirea în funcție și eliberarea din funcție a miniștrilor și numire în funcție și eliberării din funcție a conducătorilor organelor și instituțiilor din subordinea Guvernului.

---

<sup>2</sup>GVERNUL. Articolul 96. Rolul. (1) Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și **exercită conducerea generală a administrației publice**. (2) În exercitarea atribuțiilor, Guvernul se conduce de programul său de activitate, acceptat de Parlament. <http://www.constcourt.md/public/files/file/Baza%20legala/Constitutia.rom.pdf>

<sup>3</sup>GVERNUL Articolul 103. Încetarea mandatului. (1) Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor pentru un nou Parlament. (2) Guvernul, în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, al demisiei Primministrului sau în condițiile alineatului (1), **îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice**, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern. <http://www.constcourt.md/public/files/file/Baza%20legala/Constitutia.rom.pdf>

<sup>4</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 48 din 01.10.1999 pentru controlul constitutionalitatii Hotaririi Guvernului nr. 117 si a Dispozitiei Guvernului nr.13-d din 10 martie 1999 (Monitorul oficial 112-114/57, 14.10.1999), <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=280&l=ro>

<sup>5</sup> Hotarirea Curtii Constitutionale nr. 21 din 16.05.2000 pentru controlul constitutionalitatii Hotaririi Guvernului nr. 1067 din 11 noiembrie 1999 (Monitorul Oficial 65-67/24, 08.06.2000), <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=236&l=ro>

*Circumstanțele relevante.* Urmare adoptării moțiunii de cenzură, Primul-ministru a prezentat Președintelui demisia Guvernului. Guvernul este demisionat în exercițiu, cu Primul-ministru în exercițiu. Președintele țării îl numește pe Vlad Filat în funcția de Primul-ministru desemnat. Pe 22.04.2013 Curtea Constituțională<sup>6</sup> declară neconstituțională desemnarea ultimului în funcția de Prim-ministru desemnat. Iurie Leancă este numit în funcția de Prim-ministru interimar (al Guvernului demisionat în exercițiu).

#### **4. Proiecte de lege în procedura de adoptare**

Constatăm încălcarea *procedurii de inițiere a actului decizional* în baza legii 239, art. 8 (etapele asigurării transparenței)<sup>i</sup>, art. 9 (termenii)<sup>ii</sup> pe motivul că părțile interesate trebuie anunțate despre inițierea procesului decizional cu 15 zile înaintea datei de examinare și adoptare a deciziei. Lipsa de transparență în procesul decizional are efecte negative asupra calității procesului decizional, știrbește imaginea autorității publice și privează părțile interesate să contribuie cu recomandări și opinii asupra obiectului actului decizional. În procesul de adoptare a modificărilor legislative au fost încălcate: legea cu privire la transparența în procesul decizional nr 239, art. 8(etapele asigurării transparenței)<sup>iii</sup>, art. 9 (termenii)<sup>iv</sup>, art. 14 (adoptarea deciziilor în regim de urgență)<sup>v</sup> și legea nr. 982 privind accesul la informație, art.7 (Informațiile oficiale cu accesibilitate limitată)<sup>vi</sup>.

Constatăm încălcarea Legii cu privire la Regulamentul Parlamentului<sup>7</sup> cu referire la: 1) caracterul public al ședințelor comisiilor permanente<sup>8</sup> și transparența deciziilor adoptate<sup>9</sup>.

Proiectul de lege nr. 135 din 30.04.2013 (cu privire la lărgirea atribuțiilor Guvernului demis) și lege nr. 126 din 25.04.2013 (cu privire la funcțiile suplimentare Prim-ministrului interimar) sunt oficial inițiate cu mai puțin de 3 zile lucrătoare de la data adoptării acestora. Proiectele de legi au fost adoptate de Parlament în 2 lecturi pe data de 03.05.2013. Proiectele de legi nu au fost publicate pe pagina electronică a Parlamentului, nici un anunț nu a fost făcut de către comisiile parlamentare de specialitate, textul proiectelor nu este disponibil nici acum pe pagina Parlamentului, interesele și opiniile grupurilor și părților interesate nu au fost luate în considerație.

#### **5. Analiza**

##### **Cu referire la funcțiile Guvernului demis**

---

<sup>6</sup> Nr. 10a, din 22.04.2013 Mentinerea în funcție a Prim-ministrului unui Guvern demis pentru motive de corupție este neconstituțională <http://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=428&t=Prezentare-generală/Serviciul-de-presa/Noutati/Mentinerea-in-functie-a-Prim-ministrului-unui-Guvern-demis-pentru-motive-de-corupție-este-neconstituțională>

<sup>7</sup> <http://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/Default.aspx>

<sup>8</sup> **Articolul 24.** Caracterul public al ședințelor comisiilor permanente

(1) Ședințele comisiilor sînt publice.

(2) La ședințele publice ale comisiei pot fi prezenți reprezentanți ai mijloacelor de informare în masă acreditați la Parlament. **Informațiile oficiale despre lucrările comisiei se dau publicității și se plasează pe web site-ul Parlamentului.**

(3) Comisia poate hotărî, la propunerea unuia din membrii săi, ca ședința ei să se desfășoare în mod închis în cazul în care dezbaterea publică a chestiunilor poate să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională.

<sup>9</sup> **(4) Transparența procesului decizional în cazul Parlamentului se asigură în conformitate cu regulamentul de funcționare al acestuia. Articolul 15.** Informarea publicului referitor la deciziile adoptate. **Autoritățile publice vor asigura accesul la deciziile adoptate prin plasarea acestora pe pagina web oficială**, prin afișare la sediul lor într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzare în mass-media centrală sau locală, după caz, precum și prin alte modalități stabilite de lege.

Practica aplicării normelor constituționale în țările democratice confirmă abordarea constantă și preponderentă prin care Guvernul demis pot exercita doar o parte din funcțiile de care dispun Guvernele investite cu încrederea Parlamentului. Guvernul în demisie nu mai guvernează, doar administrează afacerile curente, adică administrează politicile existente și conduce administrația centrală. Acesta nu poate iniția proiecte noi și nu poate emite ordonanțe.

Prin interpretarea normelor constituționale în cazul Guvernului demis, Curtea Constituțională: 1) interzice acestuia să adopte legi, politici și programe noi (adopte hotărâri cu privire la proiecte de legi, politici și acte normative secundare), 2) permite acestuia adoptarea actelor necesare conducerii și controlului administrației publice și organelor centrale de specialitate (dispoziții), 3) permite acestuia realizarea programelor existente în domeniul social, economic, altele (hotărâri și dispoziții).

*Hotărârile Curții Constituționale nr.48 din 01.10.1999<sup>10</sup>, nr.21 din 16.05.2000<sup>11</sup> și nr.16 din 20.04.2000<sup>12</sup>*

Hotărârea nr.48 din 01.10.1999 verifică dacă o Hotărâre și o Dispoziție a Guvernului demis sunt adoptate cu încălcarea art. 103 (2) a Constituției, anume îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice. Hotărârea Guvernului nr.117 din 10 martie 1999 conține un set de măsuri de ordin de administrare a situației concrete "Privind măsurile urgente pentru lichidarea consecințelor alunecărilor de teren catastrofale din raionul Telenești" și nu conține norme de reglementare secundară norme (caracter normativ) a raporturilor juridice. Dispoziția Guvernului nr.13-d din 10 martie 1999, prin care se modifică Dispoziția Guvernului nr.75 din 15 martie 1995 este o decizie de ordin managerial de delegare a unei activități unui organ parte a Guvernului, adică cu referire la autoorganizare a Guvernului, privind o situație concretă și evident nu conține norme (caracter normativ) de reglementare secundară a raporturilor juridice.

Curtea Constituțională confirmă că Dispoziția emisă este constituțională. **Această nu dezvoltă argumentul portivit căruia se echivalează noțiunii de „exercită conducerea generală a administrației publice”** în cazul Guvernului în funcție (art.96 (1))<sup>13</sup> și „administrare a treburilor publice” în cazul Guvernului demis (art.103(2)). Curtea Constituțională doar reține că „administrarea treburilor publice” poate fi efectuată prin emiterea actelor juridice cu caracter general obligatoriu în cazurile, în care acestea țin de asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice și politice și evitarea efectelor fenomenelor naturale și faptelor imprevizibile care prezintă un pericol public.

Hotărârea nr.21 din 16.05.2000 verifică dacă abrogarea Hotărârea Guvernului nr. 337 din 25.05.1995 "Cu privire la contorizarea apei și energiei termice consumate de populație, instituții

---

<sup>10</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 48 din 01.10.1999 pentru controlul constituționalității Hotărârii Guvernului nr. 117 și a Dispoziției Guvernului nr. 13-d din 10 martie 1999 (Monitorul Oficial 112-114/57, 14.10.1999), <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=280&l=ro>

<sup>11</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 21 din 16.05.2000 pentru controlul constituționalității Hotărârii Guvernului nr. 1067 din 11 noiembrie 1999 (Monitorul oficial 65-67/24, 08.06.2000) <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=236&l=ro>

<sup>12</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr.16 din 20.04.2000 cu privire la interpretarea unor prevederi din art. 73, 82, 86, 94, 98, 100 și 101 din Constituția Republicii Moldova (Monitorul Oficial 53/19, 04.05.2000), <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=240&l=ro>

<sup>13</sup> GUVERNUL. Articolul 96. Rolul. (1) Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și **exercită conducerea generală a administrației publice**. (2) În exercitarea atribuțiilor, Guvernul se conduce de programul său de activitate, acceptat de Parlament. <http://www.constcourt.md/public/files/file/Baza%20legala/Constitutia.rom.pdf>

publice și agenți economici" încalcă art. 103 (2) a Constituției, anume îndeplinirea numai funcțiilor de administrare a treburilor publice. În esență, Guvernul a abrogat o Hotărîre termenul de acțiune a căreia era expirat, adică preconizat pentru anii 1995-1997, astfel hotărîrea nr. 337 devenind caducă și nu mai era nevoie abrogarea acesteia. Prin adoptarea hotărîrii de abrogare, în esență în speța dată, Guvernul nu a creat norme noi cu caracter de reglementare și nici nu a creat norme noi de aplicare a legislației primare. Curtea Constituțională constată că nu a fost încălcat art. 103(2).

Totodată, în această hotărîre, Curtea Constituțională dă o interpretare generală a prevederilor art. 103(2) cu referire șaa „administrare a treburilor publice”. Curtea constată că în perioada demisiei Guvernul este “limitat numai în [1] dreptul său de asigurare a realizării politicii externe și [2] de inițiativa legislativă, deoarece aceste domenii implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate”. Totodată, Guvernul demis poate îndeplini „[1] transpunerea în viață a legilor, indiferent de domeniul reglementat de acestea, [2] exercitarea funcțiilor de conducere generală și control asupra activității organelor centrale de specialitate, [3] realizarea programelor de dezvoltare economică și socială a țării, asigurarea securității statului și a cetățenilor”. În această situație „Guvernul emite numai acte cu caracter general obligatoriu necesare pentru conducerea generală a administrației publice”.<sup>14</sup>

Hotărîrea nr.16 din 20.04.2000, în contextul Parlamentului dizolvat și Guvernului demisionat a afirmat explicit: „... în perioada în care Guvernul este demis, acesta nu numai că este în drept, el este obligat să prezinte spre aprobare Parlamentului proiectul legii bugetului pentru anul respectiv...”<sup>15</sup>. Această opinie face referință la prevederile generale ale art.131(2) prin care Guvernul anual este obligat să elaboreze bugetul anual care urmează a fi aprobat de Parlament. În hotărîrea sa, Curtea Constituțională confirmă că inclusiv în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament și al demisiei Prim-ministrului, acesta este unicul organ abilitat să elaboreze și să supună aprobării Parlamentului proiectul bugetului de stat. Această interpretare a Curții, în opinia noastră, este în disensiune cu prevederile art. 103(2) cu referire șaa „administrare a treburilor publice” pentru că elaborarea bugetului de stat nu este o simplă administrare a treburilor publice, ci principalul document de politici trezoreriale și fiscale - politici noi în esență - pentru anul care urmează.

Guvernul în demisie nu mai guvernează, doar administrează, adică administrarea politicilor existente și conduce administrația centrală. Acesta nu poate iniția proiecte noi și nu poate emite ordonanțe. Astfel, **Curtea Constituțională: 1) interzice să adopte legi, politici și programe noi (adopte hotărîri cu privire la proiecte de legi, politici și acte normative secundare), 2) permite adoptarea actelor necesare conducerii și controlului administrației publice și organelor centrale de specialitate (dispozițiile), 3) permite realizarea programelor existente în domeniul social, economic, etc (hotărîri și dispoziții).**

*Practica constituțională cu referire la atribuțiile Guvernului demisionat și prevederile constituționale ale țărilor Uniunii Europene (doctrina și legea constituțională)*

---

<sup>14</sup> Există o paralelă a situației cu Guvernul demis cu Parlamentului mandatul căruia a expirat conform art.63(3), care spune că Mandatul Parlamentului se prelungește pînă la întrunirea legală a noii componente. În această perioadă nu poate fi **modificată Constituția** și nu pot fi **adoptate, modificate sau abrogate legi organice**. A se ve dea suplimentar Hotărîrea Curții Constituționale nr.32 din 03.08.2000 privind interpretarea dispozițiilor art. 85 din Constituția Republicii Moldova (Monitorul Oficial 102-105/34, 17.08.2000), <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=229&l=ro>

<sup>15</sup> Hotărîrea Curții Constituționale nr.16 din 20.04.2000 cu privire la interpretarea unor prevederi din art. 73, 82, 86, 94, 98, 100 și 101 din Constituția Republicii Moldova (Monitorul Oficial 53/19, 04.05.2000), <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=240&l=ro>

O parte din țările Uniunii Europene au introdus expres o normă care prescrie Guvernelor demise doar realizarea funcțiilor strict necesare pentru administrarea afacerilor curente, acestea țări sunt: România, Portugalia, Danemarca, Cehia, Spania (a se vedea mai jos). În constituțiile altor țări acestea norme nu sunt expres prevăzute. În România, legislatorul suplimentar specifică funcțiile Guvernului, la fel ca și legislația subconstituțională a multor țări europene. **Practica aplicării normelor constituționale în țările democratice confirmă abordarea constantă și preponderentă prin care Guvernul demis pot exercita doar o parte din funcțiile de care dispun Guvernele investite cu încrederea Parlamentului.**

Natura temporară a situației de Guvern demis (variază de la 2 săptămâni pînă la 60 de zile) și caracterul esențial de privare încrederii în Parlament denotă că nici un Guvern demis nu poate elabora și propune legi noi sau cu implicații fina ciare și bugetare sau să-și asume responsabilitatea în fața Parlamentului pentru un careva domeniu. Capacitatea Guvernului de a propune reglementări normative și secundare, dar necesare pentru a pune în aplicare normele legialtive primare nu este admisă în unele țări europene iar în altele cerințele date nu sunt atît de drastice.

Doctrina constituțională europeană cu referire la atribuțiile Guvernului demis și interpretarea noțiunii de gestionarea afecerilor curente, adică administrarea treburilor publice, poate fi concis prezentată mai jos (original):

Belgia: les affaires courantes

1. Pour le professeur de droit Francis Delpérée, les affaires courantes sont de trois types : les affaires banales, usuelles, permettant à l'État de fonctionner ; les affaires en cours, déjà bien entamées lorsque le gouvernement était de plein exercice et qui doivent être finalisées ; les affaires urgentes, qui doivent impérativement être traitées pour éviter de faire courir « à l'État et aux citoyens, à la vie économique et sociale du pays de très graves dangers »

2. Ainsi, d'après les constitutionnalistes Francis Delpérée et Christian Behrendt, si un gouvernement en affaires courantes peut préparer un budget annuel, celui-ci ne devrait être déposé pour adoption au Parlement que par un gouvernement de plein pouvoir<sup>5,9</sup>. Une des raisons de cette limitation du pouvoir exécutif à la gestion des affaires courantes est qu'un gouvernement déjà démissionnaire n'encourt pas de sanctions de la part de la chambre des représentants. Pour Christian Behrendt, « Un gouvernement qui a donné sa démission ne peut plus être renversé, cela va sans dire. » Selon lui, accorder à un tel gouvernement des pouvoirs importants représenterait donc un danger pour le parlementarisme.

3. Certains constitutionnalistes comme Christian Behrendt, n'approuvent pas ce communiqué du palais royal, estimant que ces responsabilités inédites pour un tel gouvernement représentent un précédent dangereux pour l'exercice de la démocratie<sup>5</sup>. Pour Christian Behrendt, la présentation du budget à la chambre des représentants ne peut revenir à un gouvernement d'affaires courantes : « C'est là un des piliers de notre droit constitutionnel. J'ai toujours enseigné que ce n'était pas permis. Le problème majeur est que l'une des prérogatives fondamentales d'un gouvernement de plein pouvoir, c'est précisément de faire un budget ! Si maintenant on admet qu'un gouvernement en affaires courantes peut en faire un, où est la distinction ? »<sup>5</sup>. Pour lui, il faut aussi éviter de donner trop de responsabilités à un gouvernement démissionnaire car ses décisions ne sont pas soumises au même contrôle de la part de la chambre des représentants que celles d'un gouvernement de plein exercice.<sup>16</sup>

Franta: Gouvernement d'affaires courantes

Le conseil d'état a dégagé la notion d'expédition des affaires courantes, c'est-à-dire que le gouvernement démissionnaire ne peut continuer à agir compétemment que pour expédier les

---

<sup>16</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernement\\_d'affaires\\_courantes](http://fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernement_d'affaires_courantes)

affaires courantes : conseil d'état assemblé 4 avril 1952 syndicat régional des quotidiens d'Algérie. Cette notion d'expédition est entendue de manière large par la jurisprudence administrative, parce qu'il s'agit d'assurer la continuité du service public. Il n'en demeure pas moins que le juge administratif va exercer un contrôle de qualification juridique pour déterminer si une décision relève bien ou non de la notion d'expédition des affaires courantes. Il n'y a que dans le cas où l'urgence le justifie que l'autorité administrative peut aller au-delà de l'expédition des affaires courantes. Conseil d'état assemblé 19 octobre 1962 Brocas.

Spania. Gestion des affaires courantes.

En vertu de l'article 101 de la Constitution, « Les fonctions du gouvernement cessent après la tenue des élections générales, l'adoption d'une motion de censure, le rejet d'une question de confiance, la démission ou le décès de son président. ». Toutefois, le gouvernement sortant (Gobierno cesante) se maintient en fonction (il est alors dit « en funciones ») jusqu'à la formation d'un nouveau cabinet. Selon la loi du gouvernement de 1997, le gouvernement sortant agit de manière à faciliter le processus de formation du nouveau cabinet et la passation des pouvoirs. Il limite alors son action à la seule gestion ordinaire des affaires publiques. Il peut, exceptionnellement et pour des raisons d'urgence ou d'intérêt général motivées, adopter tout type de mesure. Durant cette période, il ne peut exercer aucune activité législative et le président du gouvernement ne peut réclamer la dissolution des chambres ou poser la question de confiance.<sup>17</sup>

România: (sursa autentică) Articolul 109 (4) Guvernul al cărui mandat a încetat potrivit alineatelor (1) și (2) *îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice*, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern.<sup>18</sup> Mai mult ca atât Legea privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor Parlamentul României (nr.90, 26.03.2001) conține orecizări cu referire la funcțiile Guvernului demisionat: art. 26. (3) În cazul încetării mandatului său, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să îndeplinească numai *actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi*. În această perioadă Guvernul *nu poate emite ordonanțe și nu poate iniția proiecte de lege*.

Portugalia: (sursa autentică) article 186 (Taking and leaving office) 5. Until its Programme has been considered by the Assembly of the Republic, and *after its resignation or removal, the Government shall limit itself to undertaking such acts as are strictly necessary in order to ensure the management of public affairs*.<sup>19</sup>

Spania: (sursa autentică) Section 101 2. The *outgoing Government shall continue as acting body until the new Government takes office*.<sup>20</sup>

Cehia: (sursa autentică) article 66, d) shall entrust the government *whose resignation he has accepted, or which he has recalled, with the temporary performance of its duties until a new government is appointed*.<sup>21</sup>

Danemarca: (sursa autentică) §15(2) Ministers who *remain in office as aforesaid shall perform only what may be necessary to ensure the uninterrupted conduct of official business*.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernement\\_de\\_l'Espagne#Gestion\\_des\\_affaires\\_courantes](http://fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernement_de_l'Espagne#Gestion_des_affaires_courantes)

<sup>18</sup> Constituția României [http://www.cdep.ro/pls/dic/act\\_show?ida=1&tit=&idl=1](http://www.cdep.ro/pls/dic/act_show?ida=1&tit=&idl=1)

<sup>19</sup> Constituția Portugaliei: [http://app.parlamento.pt/site\\_antigo/ingles/cons\\_leg/Constitution\\_VII\\_revisao\\_definitive.pdf](http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf)

<sup>20</sup> Constituția Spaniei: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/const\\_espa\\_texto\\_ingles\\_0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf)

<sup>21</sup> Constituția Cehiei: <http://legislationline.org/download/action/download/id/1586/file/b525fba0a0ffc188d5453679804.htm/preview>

<sup>22</sup> Constituția Danemarcei: <http://legislationline.org/download/action/download/id/1587/file/c57ee1ef8edd6198a252e187fd2.htm/preview>

### *Modificarea propusă*

Articolul 7-1. Atribuțiile Guvernului în exercițiu (demisionat) nu poate conține atribuții cu referire la: 1) propunerea spre adoptare a proiectului legii bugetului de stat sau altor bugete sau alte inițiative legislative care au implicații financiare inclusiv corectarea bugetului public, 2) avizarea actelor legislative care implică utilizarea surselor financiare sau cu impact economic și financiar, 3) nu poate adopta hotărâri cu caracter de reglementare a raporturilor juridice, cu excepția celor cu caracter individual, 4) nu poate semna acordurile internaționale prin crearea raporturilor juridice bilaterale noi sau de punere în aplicare a Acordurilor internaționale multilaterale care crează norme de aplicare a acestora.

**Cea mai importantă concluzie cu referire la lărgirea nejustificată a atribuțiilor Guvernului demis este că lărgirea nejustificată și excesivă a atribuțiilor prezintă un pericol pentru democrația parlamentară și instituția democratică de asigurarea legitimității Guvernului. Diferența calitativă atribuțiilor Guvernului investit și Guvernului demis nu poate fi redusă calitativ pentru că prezintă amenințarea la capitolul democrației parlamentare în Republica Moldova, inclusiv în condițiile în care Parlamentul nu exercită pedepplin și eficient controlul asupra instituțiilor executive și practicii create din 2000 înapoi de atrofieri în practică a funcțiilor Parlamentului. Acest pericol este clar denunțat în teoria și practica constituțională de funcționare a instituțiilor democratice în cadrul democrației parlamentare. Guvernele în demisie ale țărilor europene recurg cu mare precauție la extinderea atribuțiilor peste atribuțiile de gestionare a afacerilor curente și doar în situație de criză pronunțată când lipsesc alternative legitime, în contextul consensului politic exercită funcțiile suplimentare, în mod temporar. În cea mai mare parte modificarea propusă contravine art. 103(2) a Constituției.**

Cu referire la atribuțiile Prim-ministrului interimar (al Guvernului demis)

În esență proiectul de lege conferă Prim-ministrului interimar al Guvernului demisionat 2 atribuții suplimentare: 1) înaintarea propunerilor privind numirea în funcție și eliberarea din funcție a miniștrilor și 2) numirii în funcție și eliberării din funcție a conducătorilor organelor și instituțiilor din subordinea Guvernului.

Art. 27 prescrie atribuțiile Prim-ministrului investit de Parlament în contextul Guvernului care se bucură de încrederea Parlamentului. Art.27 prevede ca în cazul în care Primul-ministru investit se află în imposibilitatea exercitării atribuțiilor sale, adică survine imposibilitatea temporară (nu și permanentă, adică Guvernul este în depline puteri), atunci, Președintele țării numește un Prim-ministru interimar. Funcțiile Prim-ministrului interimar al Guvernului care se bucură de încrederea Parlamentului (adică nu este demis) sunt mai înguste decât a Prim-ministrului Guvernului care se bucură de încrederea Guvernului. Această reiese din analiza comparativă a art. 27 (atribuțiile Prim-ministrului investit cu încrederea Parlamentului) și art. 27-1 (atribuțiile Pim-ministrului interimar investit cu încrederea Parlamentului). Art.27-1 are sarcina specifică de a face exemplifica funcțiile specifice primului-ministru interimar investit cu



încrederea Parlamentului. Anume din acest motiv titlul art.27-1 este: Atribuțiile ministrului care îndeplinește temporar obligațiile Prim-ministrului. Art.27-1 nu interpretează atribuțiile Prim-ministrului interimar al Guvernului demis! Legea cu privire la Guvern nu conține în mod expres care sunt atribuțiile Prim-ministrului interimar al Guvernului demis.

Nu constatăm vreo colizie dintre noțiunea “ministru care îndeplinește temporar obligațiile Prim-ministrului” (al Guvernului investit cu încrederea Parlamentului) și „Prim-ministru interimar” (al Guvernului demis). Parlamentul ar trebuie să completeze legea cu privire la Guvern cu un articol suplimentar în care concretizează atribuțiile Prim-ministrului interimar care conduce un Guvern demis. Astfel, va exista claritatea în atribuțiile Prim-miniștrilor în diferite situații, adică:

- 1) Prim-ministrul (Guvern investit de Parlament)- art.27,
- 2) Prim-ministrul interimar (Guvern investit de Parlament)-art.27-1,
- 3) Prim-ministrul în exercițiu (Guvern demisionat)- un alt articol și
- 4) Prim-ministrul interimar (Guvern demisionat)- un alt articol.

Art.101(2) prescrie Președintelui desemnarea unui Prim-ministru interimar în 2 situații: 1) în cazul imposibilității (temporare) exercitării funcției, în condițiile Guvernului care se bucură de încrederea Parlamentului și Președintelui, și 2) în cazul imposibilității permanente exercitării funcției, în condițiile în care Guvernul este demisionat (inclusiv decesul Prim-ministrului). Prima situație corespunde atribuțiilor prevzute în art.27-1, iar a doua situație nu își găsește un articol corespunzător în legea cu privire la Guvern. **Prin urmare va trebui să supunem analizei dacă atribuțiile Prim-ministrului interimar (Guvern investit de Parlament) și atribuțiile Prim-ministrului interimar (Guvern demisionat) pot fi identice sau ar exista o diferență calitativă, în special în sensul restringerii atribuțiilor ultimului.**

Proiectul de lege propune însă nu doar egalarea atribuțiilor Prim-ministrului interimar (Guvern demisionat) cu atribuțiile Prim-ministrului interimar (Guvern investit cu încrederea Parlamentului), dar extinderea acestora prin suplinirea cu atribuțiile 1) înaintarea propunerilor privind numirea în funcție și eliberarea din funcție a miniștrilor și 2) numirii în funcție și eliberării din funcție a conducătorilor organelor și instituțiilor din subordinea Guvernului. Parlamentul, în nota informativă, nu justifică extinderea atribuțiilor. Este evident că un Prim-ministru interimar al Guvernului demis se bucură de mai puțină legitimitate în fața Parlamentului decât un Prim-ministru interimar al Guvernului care se bucură de încrederea Parlamentului. Prin urmare extinderea atribuțiilor în cazul dat ar contravine logicii instituției de demisionare a Guvernului și prin urmare a Prim-ministrului interimar al Guvernului demisionat.

Atribuția de înaintare a propunerilor privind numirea în funcție și eliberarea din funcție a miniștrilor este reglementată în art. 98(6) al Constituției cu referire la Guvernul și Prim-ministru care se bucură de încrederea Parlamentului. Articolul 98 (Investitura – actul de încredere) în

întregime prevede acțiunile Guvernului pe perioada în care se bucură de încrederea Parlamentului, inclusiv Prim-ministrul care se află în fruntea Guvernului dat. Art. 98(6) prevede dreptul exclusiv al Prim-ministrului (al Guvernului care se bucură de încrederea Parlamentului) de a propune Președintelui numirea și revocarea unor membri ai Guvernului. Interpretarea îngustă a noțiunii de Prim-ministru, adică persoana concretă și nu funcția care este exercitată de cineva, care conduce Guvernul ar invalida dreptul unui Prim-ministru interimar de a exercita funcțiile prevăzute de art.98(6).

### *Hotărîrea Curții Constituționale nr.16 din 20.04.2000<sup>23</sup>*

Curtea Constituțională cu referire remanieri guvernamentale afirmă: „În ultimă instanță, componența Guvernului este expresia încrederii pe care Parlamentul o acordă candidatului la funcția de Prim-ministru<sup>24</sup>”, adică funcția de Prim-ministru este personificată. Totodată, Curtea Constituțională opinează (în opinia Curții) că „...această dispoziție constituțională nu creează impedimente pentru ca remanierele guvernamentale să fie efectuate de către șeful statului și în cazul în care Guvernul și-a prezentat demisia, aceste remanieri urmînd să se opereze la propunerea Primului-ministru interimar, și “În temeiul art. 82 alin. (2) din Constituție, Președintele Republicii revocă și numește, la propunerea Primului-ministru, inclusiv a Primului-ministru interimar, pe unii membri ai Guvernului, inclusiv ai Guvernului demisionat.”<sup>25</sup> Această opinie a Curții nu face parte din propriu zis interpretarea a situației invocate în sesizare, lipsește și linia de argumentare respectivă, astfel aceasta poate fi supusă revizuirii.

Întrădevăr faptul ca art. 98(6) prevede ca Prim-ministrul interimar exercită temporar funcția dată (cîteva săptămîni) și este numit în această funcție din rîndul miniștrilor din Guvern, ar trebui să existe circumstanțe de ordin extraordinar sau de criză. În cazul Guvernului demis, un Prim-ministru interimar ar avea evident și mai puține justificări pentru exercitarea deplină a atribuțiilor prevăzute de art. 98(6).

În concluzie, **atribuirea Prim-ministrului interimar al Guvernului demis a funcției de a propune spre numire sau spre revocare a unui membru al Guvernului ar fi o interpretare extensivă și contrară normelor constituționale și ar fi inconsistentă cu spiritul Constituției.** Propunerea de remanieră guvernamentală poate fi operată, în tradițiile europene, în condițiile în care există situații care justifică aceasta modificare (lipsa de încredere, performanța redusă, acuzații de corupție, etc), cerințele date nu pot fi satisfăcute doar prin argumentele de ordin pur politic.

---

<sup>23</sup> Hotărîrea Curții Constituționale nr.16 din 20.04.2000 cu privire la interpretarea unor prevederi din art. 73, 82, 86, 94, 98, 100 și 101 din

Constituția Republicii Moldova (Monitorul Oficial 53/19, 04.05.2000), <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=240&l=ro>

<sup>24</sup> Para 6. Hotărîrea Curții Constituționale nr.16 din 20.04.2000 cu privire la interpretarea unor prevederi din art. 73, 82, 86, 94, 98, 100 și 101 din Constituția Republicii Moldova (Monitorul Oficial 53/19, 04.05.2000), <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=240&l=ro>

<sup>25</sup> Para 7. Hotărîrea Curții Constituționale nr.16 din 20.04.2000 cu privire la interpretarea unor prevederi din art. 73, 82, 86, 94, 98, 100 și 101 din Constituția Republicii Moldova (Monitorul Oficial 53/19, 04.05.2000), <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=240&l=ro>

## Note:

### <sup>i</sup> **Articolul 8.** Etapele asigurării transparenței

Etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sînt:

- a) **informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;**
- b) **punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;**
- c) **consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;**
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

### <sup>ii</sup> Legea transparenței în procesul decizional. **Articolul 9.** Anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei

**(1) La inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială, îl va expedia prin intermediul poștei electronice părților interesate, îl va afișa la sediul său într-un spațiu accesibil publicului și/sau îl va difuza în mass-media centrală sau locală, după caz.**

(2) Anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei va conține, în mod obligatoriu:

- a) **argumentarea necesității de a adopta decizia;**
- b) **termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări;**
- c) **datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.**

### <sup>iii</sup> **Articolul 8.** Etapele asigurării transparenței

Etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sînt:

- a) **informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;**
- b) **punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;**
- c) **consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;**
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

### <sup>iv</sup> Legea transparenței în procesul decizional. **Articolul 9.** Anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei

**(1) La inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială, îl va expedia prin intermediul poștei electronice părților interesate, îl va afișa la sediul său într-un spațiu accesibil publicului și/sau îl va difuza în mass-media centrală sau locală, după caz.**

(2) Anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei va conține, în mod obligatoriu:

- a) **argumentarea necesității de a adopta decizia;**
- b) **termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări;**
- c) **datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.**

### <sup>v</sup> **Articolul 14.** Adoptarea deciziilor în regim de urgență

**(1) În cazul situațiilor excepționale, al căror regim este stabilit de lege, proiectele de decizii urgente pot fi supuse elaborării și adoptării fără respectarea etapelor prevăzute de prezenta lege.**

**(2) Argumentarea necesității de a adopta decizia în regim de urgență fără consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate va fi adusă la cunoștința publicului în termen de cel mult 10 zile de la adoptare, prin plasare pe pagina web a autorității publice, prin afișare la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzare în mass-media centrală sau locală, după caz.**

<sup>vi</sup> **Articolul 7.** Informațiile oficiale cu accesibilitate limitată

(1) Exercițarea dreptului de acces la informație poate fi supusă doar restricțiilor reglementate prin lege organică și care corespund necesităților:

- a) respectării drepturilor și reputației altei persoane;
- b) protecției securității naționale, ordinii publice, ocrotirii sănătății sau protecției moralei societății.

(2) În conformitate cu alineatul (1) al prezentului articol, accesul la informațiile oficiale nu poate fi îngrădit, cu excepția:

a) informațiilor ce **constituie secret de stat**, reglementate prin lege organică și calificate ca informații protejate de stat, în domeniul activității militare, economice, tehnico-științifice, de politică externă, de recunoaștere, de contrainformații și activității operative de investigații, a căror răspîndire, divulgare, pierdere, sustragere poate periclita securitatea statului;

b) informațiilor **confidențiale din domeniul afacerilor**, prezentate instituțiilor publice cu titlu de confidențialitate, reglementate de legislația privind secretul comercial, și care țin de producție, tehnologie, administrare, finanțe, de altă activitate a vieții economice, a căror divulgare (transmitere, scurgere) poate atinge interesele întreprinzătorilor;

e) informațiilor cu **caracter personal**, a căror divulgare este considerată drept o imixtiune în viața privată a persoanei, protejată de legislație, accesul la care poate fi admis numai cu respectarea prevederilor articolului 8 din prezenta lege;

d) informațiilor ce țin de **activitatea operativă și de urmărire penală** a organelor de resort, dar numai în cazurile în care divulgarea acestor informații ar putea prejudicia urmărirea penală, interveni în desfășurarea unui proces de judecată, lipsi persoana de dreptul la o judecare corectă și imparțială a cazului său, ori ar pune în pericol viața sau securitatea fizică a oricărei persoane - aspecte reglementate de legislație;

e) informațiilor ce **reflectă rezultatele finale sau intermediare ale unor investigații științifice și tehnice** și a căror divulgare privează autorii investigațiilor de prioritatea de publicare sau influențează negativ exercitarea altor drepturi protejate prin lege.

(3) Dacă accesul la informațiile, documentele solicitate este parțial limitat, furnizorii de informații sînt obligați să prezinte solicitanților părțile documentului, accesul la care nu conține restricții conform legislației, indicîndu-se în locurile porțiunilor omise una din următoarele sintagme: "secret de stat", "secret comercial", "informație confidențială despre persoană". Refuzul accesului la informație, la părțile respective ale documentului se întocmește cu respectarea prevederilor articolului 19 din prezenta lege.

(4) Nu se vor impune restricții ale libertății de informare decît dacă **furnizorul de informații poate demonstra că restricția este reglementată prin lege organică și necesară într-o societate democratică pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanei sau protecției securității naționale** și că prejudiciul adus acestor drepturi și interese ar fi mai mare decît interesul public în cunoașterea informației.

(5) Nimeni nu poate fi pedepsit pentru că a făcut publice anumite informații cu accesibilitate limitată, dacă dezvăluirea informațiilor nu atinge și nu poate să atingă un interes legitim legat de securitatea națională sau dacă interesul public de a cunoaște informația depășește atingerea pe care ar putea să o aducă dezvăluirea informației.