

Actele Președintelui Republicii Moldova

Silvia GORIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SOMMAIRE

Les réglementations constitutionnels des actes du Président de la République de Moldova, qui constitue par son titre l'existence de plusieurs types des actes, se confine sur l'article qui constate que le Président de la République de Moldova, en exécutant ses attributions de service, émet des Décrets nécessaires pour la mise en œuvre tout au long du territoire de l'Etat. Les Décrets sont publiés dans le Moniteur Officiel de la République de Moldova (l'article 94 de la Constitution). La Constitution de la République de Moldova ne constate pas le fait que le Président de la République de Moldova, en exécutant ses attributions de service, doit émettre aussi des Décrets pour utiliser d'autres formes de l'activité. Dans cette situation spécifique certaines tâches du Président de la République de Moldova nécessitent d'utiliser des expressions avec des effets juridiques et d'autres tâches qui ne nécessite pas à utiliser des expressions avec des effets juridiques. Dans l'article présenté nous analysons en détail les actes émis par le Président de la République de Moldova, en exécutant ses attributions de service.

Conform prevederilor constituționale, Președintele Republicii Moldova realizează două funcții cu titlu principal: funcția de reprezentant și funcția de garant. Atribuțiile Președintelui privind realizarea funcțiilor cu titlu principal nu pot provoca discuții, deoarece acestea sunt expres prevăzute în Constituție, pe când realizarea funcțiilor cu titlu secundar pot fi deduse din unele drepturi și împuterniciri constituționale ale Președintelui Republicii Moldova în raporturile sale cu Parlamentul și Guvernul Republicii Moldova. În opinia noastră, funcția guvernamentală, realizată de Președintele Republicii Moldova, se reduce la numirea (revocarea) unor funcționari în vederea exercitării unor funcții guvernamentale sau judiciare, precum și prin participarea la formarea unor autorități statale. Deci este o funcție cu titlu secundar, care reiese din principiul separării puterilor în stat. Totodată, în scopul asigurării echilibrului puterilor, Președintele Republicii Moldova realizează funcția de mediere între organele puterii de stat.

În realizarea acestor funcții, Președintele

Republicii Moldova emite un șir de acte care pot avea un caracter normativ sau pot fi individuale.

Profesorul Tudor Drăganu a clasificat actele șefilor de stat din cadrul țărilor democratice contemporane în următoarele categorii: „a) acte juridice; b) fapte materiale juridice; c) operații administrative; și d) acte exclusiv politice.” [2, p. 279]

Excluzând faptele materiale juridice, profesorul Antonie Iorgovan, referindu-se la actele Președintelui României, le clasifică în: decrete, operațiuni administrative, acte exclusiv politice. La rândul lor, decretele fiind clasificate în decrete producătoare și neproducătoare de efecte juridice. [4, p. 322] Obiectul decretelor neproducătoare de efecte juridice definite de profesorul A. Iorgovan reprezintă, de fapt, obiectul faptelor materiale definite de profesorul T. Drăganu.

Reglementările constituționale ce se referă la actele Președintelui Republicii Moldova, deși poartă un titlu care ar da de înțeles că sunt mai multe tipuri de acte, se limitează doar la un articol care prevede că: „În exerci-

țarea atribuțiilor sale, Președintele Republicii Moldova emite decrete, obligatorii pentru executare pe întreg teritoriul statului. Decretele se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova” (art. 94 al Constituției).

Constituția Republicii Moldova nu precizează însă când, în îndeplinirea atribuțiilor sale, Președintele urmează să recurgă la emiterea decretelor și când va utiliza alte forme de activitate. Deși legiuitorul constituant folosește o formulare generică, în realitate nu a avut în vedere toate atribuțiile Președintelui. În această situație, tot ceea ce se poate spune este că, prin specificul lor, unele atribuții ale Președintelui fac necesară recurgerea la manifestări de voință producătoare de efecte juridice și alte atribuții ce nu presupun recurgerea la manifestări de voință unilaterale producătoare de efecte juridice.

Decretele sunt acte administrative, ce conțin o manifestare de voință unilaterală a Președintelui Republicii Moldova, emise în scopul executării atribuțiilor conferite de Constituție, producătoare de efecte juridice, cu un conținut normativ sau individual.

Deci printre caracteristicile decretelor prezidențiale se înscriu:

- sunt emise în procesul atribuțiilor prevăzute de Constituție;
- dau naștere, modifică sau sting anumite drepturi și obligații;
- reprezintă manifestări unilaterale de voință în scopul de a produce efecte juridice;
- au un caracter executoriu.

Decretele pot avea un caracter normativ sau individual. [4, p. 323] Decretul cu caracter normativ conține reguli generale, este impersonal, aplicându-se repetat unui număr nelimitat de subiecți. Ca exemplu, poate fi adus decretul prin care Președintele declară mobilizarea generală sau parțială. Un asemenea decret nu se adresează unor indivizi dinainte determinați, ci stabilește reguli generale, obligatorii pentru toți. Decretele individuale, în funcție de conținut, le putem împărți în:

- decrete prin care se stabilesc drepturi și obligații pentru subiectul la care se adresează (numirea în funcție a judecătorilor);
- decrete care conferă un statut personal beneficiarului (acordarea cetățeniei, acordarea grației individuale).

Din punctul de vedere al regimului procedural aplicabil decretelor prezidențiale, ele pot fi clasificate în două categorii principale: a) decrete, a căror valabilitate nu este condiționată de contrasemnătura Primului-Ministru și b) decrete, a căror valabilitate este subordonată condiției de contrasemnare. Pentru regimurile parlamentare este specific ca decretele Președintelui să fie subordonate condiției de contrasemnare (R.F.G., Italia), contrasemnarea reprezentând o instituție juridică, prin care se produc efecte juridice asupra actului contrasemnat, în cazul dat a decretului Președintelui. Instituția contrasemnării determină o interdependență dintre șeful statului și Guvern, generată de regula fundamentală a guvernării democratice, potrivit căreia executivul, prin contrasemnarea de către Prim-Ministru a decretelor Președintelui, își asumă răspunderea politică pentru acestea.

Profesorul Genoveva Vrabie, cu referire la instituția contrasemnării, accentuează că „contrasemnarea reprezintă, în esență, angajarea răspunderii șefului Guvernului pentru „decizia” luată, decretul apărând ca mijloc de realizare a unor atribuții ce se exercită în comun.” [7, p. 268] Fără contrasemnătura Primului-Ministru, decretul prezidențial este lovit de nulitate, Primul-Ministru asumându-și o răspundere politică față de Parlament de fiecare dată când îl semnează. Totodată, contrasemnarea actelor emise de șeful statului are un conținut dublu: de autentificare a decretului care îi conferă formă legală și asumarea responsabilității politice pentru acest act, deci o garanție a responsabilității politice a Guvernului față de Parlament.

Incontestabil, „contrasemnarea de către Prim-Ministru a unor decrete emise de către Președinte Republicii Moldova reprezintă și o formă de colaborare între cele două autorități.” [1, p. 122]

Conform Constituției Republicii Moldova, decretele Președintelui necesită contrasemnarea Primului-Ministru în cazurile în care:

- acreditează și recheamă reprezentanții diplomați ai Republicii Moldova și aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangurilor misiunilor diplomatice (art. 86, alin. 2);
- declară, cu aprobarea prealabilă a Parla-

mentului, mobilizarea parțială sau generală (art. 87, alin. 2);

- ia măsuri pentru respingerea agresiunii, declară stare de război și le aduce, neîntârziat, la cunoștința Parlamentului (art. 87, alin. 3);

- ia măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice (art. 87, alin. 4).

În primul caz, prevăzut de Constituția Republicii Moldova, contrasemnarea este necesară, deoarece, conform art. 96, realizarea politicii externe a statului este asigurată de către Guvern, care-și asumă responsabilitatea în persoana Primului-Ministru. Ultimele trei cazuri se referă la emiterea unor decrete, ce produc efecte juridice în domeniile ce țin de atribuțiile de bază ale Parlamentului. Constatăm, așadar, că, conform prevederilor Constituției Republicii Moldova, contrasemnarea este cerută doar în patru cazuri, ce nu este caracteristic regimurilor constituționale parlamentare. Ca exemplu, conform art. 58 al Legii Fundamentale a R.F.G., contrasemnarea actelor Președintelui Federal, pentru a fi valabile, au nevoie de contrasemnătura Cancelarului Federal sau a ministrului federal competent, excepție făcând doar decretele de numire și revocare a Cancelarului Federal și de dizolvare a Bundestagului, când se întrunesc condițiile expres prevăzute în Legea Fundamentală.

Un articol asemănător întâlnim și în Constituția Republicii Italiene: „Nici un act al Președintelui republicii nu este valabil dacă nu este contrasemnat de ministrul care l-a propus, și care-și asumă răspunderea. Actele cu putere de lege precum și actele prevăzute de lege vor fi contrasemnate și de președintele Consiliului de miniștri” (art. 89).

În cadrul unor regimuri constituționale mixte, cum ar fi în Franța și România, cercul actelor Președintelui subordonate condiției de contrasemnare, pentru a fi valabile, de asemenea, este mai larg decât în cazul Republicii Moldova. Astfel, pe lângă cazurile prevăzute în Constituția Republicii Moldova, Constituția Republicii Franceze stabilește obligativitatea contrasemnării decretelor prezidențiale în cazurile de: numire în funcții civile și militare (art. 13); acordare a grațierii individuale (art. 17); tratatelor negociate și

încheiate de Președinte (art. 52). Desigur, în ultimul caz se subînțelege trimiterea tratatului spre ratificare Parlamentului, care presupune redactarea și înaintarea unui document, care are semnificația juridică a unui decret prezidențial, valabil numai dacă este contrasemnat de Primul-Ministru. Constituția României, pe lângă cazurile prevăzute în Constituția Republicii Franceze, mai include obligativitatea contrasemnării actelor Președintelui republicii și în cazurile de conferire a decorațiilor și titlurilor de onoare (art. 94, lit. a).

Din cele expuse putem conchide că, deși reforma constituțională din 05 iulie 2000 din Republica Moldova a modificat modalitatea de obținere a mandatului prezidențial, cercul actelor Președintelui, ce necesită contrasemnarea Primului-Ministru, a rămas neschimbat. La etapa actuală, conform Constituției în vigoare, obiectele decretelor Președintelui Republicii Moldova, care nu necesită contrasemnare sunt cu mult mai numeroase decât în cadrul unor republici cu regim semiprezidențial, unde șeful de stat este responsabil în fața corpului electoral.

Același articol al Constituției Republicii Moldova prevede că decretele se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, însă nu prescrie obligativitatea publicării, cum este prevăzut în constituțiile altor state, ca, de exemplu, România unde Constituția prevede că „nepublicarea atrage inexistența decretului” (art. 99, alin. 1). În cazul Republicii Moldova, din textul constituțional nu este clar dacă publicarea decretelor este obligatorie și care sunt consecințele nepublicării. Dacă decretul prezidențial este un act juridic, ce produce efecte juridice și are un caracter obligatoriu, cum se încadrează în această apreciere decretul prezidențial prin care este desemnat candidatul la funcția de Prim-Ministru. Nepublicarea decretului va atrage inexistența lui, iar publicarea îi va da un caracter executoriu.

Faptele materiale juridice, deși nu produc efecte juridice prin ele însele, dar lipsa lor face imposibilă emiterea altor acte. Fără desemnarea candidaturii la funcția de Prim-Ministru, este imposibilă procedura de investitură a Guvernului. Așadar, decretul de

desemnare a Primului-Ministru reprezintă un fapt material juridic, care îmbracă forma decretului, dar nu necesită publicarea în Monitorul Oficial. În termen de 15 zile după desemnare, candidatul pentru funcția de Prim-Ministru va cere votul de încredere a Parlamentului asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului. Un alt fapt material juridic este depunerea de către Președintele Republicii Moldova la Curtea Constituțională, ca subiect cu drept de sesizare, a unei obiecții de neconstituționalitate a unei legi. Curtea Constituțională este obligată să se pronunțe pe marginea sesizării, însă această obligație a Curții Constituționale nu s-a născut ca urmare a unei manifestări de voință a Președintelui republicii, ci ea își are izvorul în dispoziția constituțională. În cazul dat efecte juridice va produce hotărârea Curții Constituționale. În baza celor relatate, considerăm că art. 94 al Constituției, prin care se stipulează actele Președintelui Republicii Moldova, necesită a fi completat cu un alineat, care ar stipula conținutul faptelor materiale juridice efectuate pentru realizarea sarcinilor de administrare publică.

„Decretele, fiind o categorie a actelor administrative, emise în baza și în scopul executării legii, urmează să fie supuse controlului de legalitate ca orice alt act administrativ, cu excepția actelor cu caracter exclusiv politic ale Președintelui”. [6, p. 68] Problema realizării controlului de legalitate a decretelor prezidențiale, și anume controlul prin instanțele de contencios administrativ, în literatura de specialitate, rămâne a fi o temă discutabilă. Conform art. 135, alin. (1), lit. a) al Constituției Republicii Moldova, Curtea Constituțională exercită la sesizare controlul constituționalității decretelor Președintelui Republicii Moldova, deci decretelor Președintelui Republicii Moldova sunt supuse controlului de constituționalitate. Potrivit Legii contenciosului administrativ (art. 4), printre actele exceptate de la controlul judecătoresc sunt actele exclusiv politice ale Parlamentului, Președintelui și Guvernului Republicii Moldova și actele administrative cu caracter individual, emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern în exercițiul atribuțiilor prevăzute expres de normele constituționale sau legis-

lative ce țin de alegerea, numirea și destituirea din funcțiile publice a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit. Art. 2 al aceleiași legi explică semnificația sintagmei „*act exclusiv politic*” – act referitor la raporturile dintre Parlament, Președintele Republicii Moldova și Guvern, actele de numire și destituire din funcțiile publice exclusiv politice, precum și declarațiile, apelurile, moțiunile, mesajele, scrisorile și alte acte de acest gen ale autorităților publice care nu produc efecte juridice. [5] Evident că toate actele Președintelui, în măsura în care sunt emise în exercitarea atribuțiilor prevăzute de Constituție, poartă un caracter politic mai mult sau mai puțin pronunțat, unele având un caracter exclusiv politic, neproducând efecte juridice (declarații, mesaje, apeluri).

Printre alte acte caracteristice activității desfășurate de Președintele Republicii Moldova, care nu produc efecte juridice, dar ocupă o parte destul de importantă din activitatea Președintelui se înscriu operațiunile administrative. Președintele Republicii Moldova, în îndeplinirea atribuțiilor sale de reprezentare a statului, desfășoară numeroase acțiuni cum ar fi „prezența la diferite ceremonii oficiale, participarea la întruniri sau conferințe internaționale, primirea scrisorilor de acreditare sau rechemare ale unor reprezentanți diplomatici străini etc.” [3, p. 284]

O categorie distinctă de actele juridice, de faptele materiale juridice și de operațiunile administrative ale Președintelui republicii o vor constitui actele politice, care conțin o manifestare de voință destinată să producă un efect social, dar nu generează obligații susceptibile de a fi sancționate, prin forța de constrângere a statului. [3, p. 283-284]

Singurul act exclusiv politic al Președintelui, prevăzut de art. 84 al Constituției Republicii Moldova, este mesajul, care poate fi definit ca mijloc prin care șeful statului comunică Parlamentului opiniile sale cu privire la problemele politice, economice și sociale ale națiunii, reprezentând, în același timp, o modalitate a colaborării, o legătură instituțională a celor două autorități, precum și o modalitate de acțiune a șefului de stat asupra Legislativului.

Constituția Republicii Moldova, prin pre-

vederea „adresează mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme ale națiunii”, nu stabilește nici obligativitatea adresării de mesaje, nici periodicitatea lor, lăsând acest drept la latitudinea Președintelui. În opinia noastră, mesajele pot avea atât un caracter facultativ, cât și un caracter obligatoriu.

Referindu-se la instituția mesajului, art. 40 al Regulamentului Parlamentului apreciază doar, că se „dă prioritate mesajelor Președintelui Republicii Moldova adresate Parlamentului”, dar nu prevede procedura dezbaterilor și care pot fi deciziile Parlamentului pe marginea mesajului Președintelui – respins, acceptat sau primit ca informație. Evident că nimic nu poate împiedica Parlamentul, în calitate de organ reprezentativ suprem al poporului, să dezbată o problemă prevăzută în mesajul primit și chiar să adopte o măsură pe baza acestei dezbateri. În cazul în care mesajul are un caracter discreționar, facultativ, prin intermediul căruia Președintele informează Parlamentul despre viziunea sa asupra unor probleme politice, economice sau sociale ale țării, Parlamentul poate primi mesajul ca informație, fără să estimeze necesitatea dezbaterii și fără a adopta o decizie. Alta este situația în cazurile de mobilizare parțială sau generală, declararea stării de război și întreprinderea unor măsuri pentru asigurarea securității naționale, când, prin mesaj, se aduce la cunoștința Parlamentului necesitatea întreprinderii acțiunilor, ca unica autoritate în drept de a adopta decizia finală în aceste cazuri, considerăm, că mesajul trebuie supus dezbaterilor parlamentare, fiind adoptată și o decizie a Parlamentului.

În legătură cu adresarea mesajelor Președintelui republicii, ce poartă un caracter obligatoriu, mai apare întrebarea cine își asumă responsabilitatea politică pentru mesajele adresate, deoarece art. 94, alin. 2 al Constituției prevede necesitatea contrasemnării de către Primul-Ministru numai a unor decrete (prevăzute în art. 86, alin. (2); art. 87, alin. (2), (3), (4) ale Constituției) ale Președintelui, mesajul fiind un act exclusiv și unilateral al Președintelui, iar, potrivit art. 81, alin. (2), Președintele Republicii Moldova se bucură de imunitate, nu poate fi tras la răspundere juridică pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului

și nu poate fi demis, decât în cazul încălcării prevederilor Constituției (art. 89). Deoarece în cazurile mobilizării parțiale sau generale, declarării stării de război și întreprinderea unor măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, decretele Președintelui necesită contrasemnarea Primului-Ministru, considerăm că și mesajele prin care aceste acțiuni și, mai ales motivația lor, se aduc la cunoștința Parlamentului, de asemenea, necesită contrasemnarea lor de Primul-Ministru, iar dezbaterea lor în Parlament este obligatorie: într-un caz, aprobarea acțiunilor Președintelui ce țin de mobilizarea parțială sau generală, declararea stării de război și întreprinderea unor măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice; în alt caz, dezaprobarrea acțiunilor și măsurilor întreprinse de Președinte. În ultimul caz, deoarece Parlamentul nu a declarat mobilizarea parțială sau generală, starea de război, atribuții ce țin, în ultima instanță, de competența Parlamentului, responsabilitatea revine Primului-Ministru care a contrasemnat mesajul, în care s-a argumentat necesitatea de-a întreprinde asemenea acțiuni.

În rândul actelor cu caracter politic se înscriu, de asemenea, declarațiile Președintelui Republicii Moldova la întrunirile și conferințele internaționale, la conferințele de presă, la întâlnirile cu oficialitățile altor state.

Din cele expuse, observăm că prevederile constituționale cu privire la actele Președintelui Republicii Moldova au o formulare generică, lăsând spațiu de interpretare. Curtea Constituțională a fost sesizată de mai multe ori pentru interpretarea art. 93 și art. 94 din Constituție (Hotărârea C.C. nr. 9 din 26.02.1998; Hotărârea C.C. nr. 14 din 18.03.1999; Hotărârea C.C. nr. 16 din 20.04.2000). Reieșind din realitatea că la etapa actuală statutul Președintelui Republicii Moldova este reglementat doar de prevederile constituționale, Legea cu privire la investitura Președintelui Republicii Moldova și Legea cu privire la alegerile Președintelui Republicii Moldova, considerăm oportună adoptarea unei legi organice cu privire la statutul, atribuțiile și actele Președintelui Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Apostol-Tofan D., *Raporturile constituționale dintre autoritățile publice*. Studii de drept românesc, nr. 1-2, 2003.
2. Drăganu T., *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*. Vol. I, București: Lumina Lex, 1999.
3. Drăganu T., *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*. Vol. II, București: Lumina Lex, 2000.
4. Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*. Vol. I, București: All Beck, 2001.
5. Legea contenciosului administrativ. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 057, 2000.
6. Orlov M., Belecciu Șt., *Drept administrativ*. Chișinău: Elena - V. I., 2005.
7. Vrabie G., *Organizarea politico - etatică a României: Drept constituțional și instituții politice*. Vol. II, Iași: Cugetarea, 1999.

Prezentat: 19 noiembrie 2012.

E-mail: teodorina@rambler.ru