

AUTORITATEA EXECUTIVĂ – GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

Vasile-Sorin Curpăn

Cosmin-Ștefan Burleanu

În opinia noastră, Guvernul Republicii Moldova reprezintă autoritatea executivă a statului. Pe lângă argumentele invocate de noi în cuprinsul lucrării rolul de organ central al „puterii” executive acordat Guvernului Republicii rezultă din analiza normelor juridice constituționale care reglementează această autoritate publică constituită.

Art. 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.”

Indiferent de titulatura adoptată în diverse Constituții (Guvern, Consiliu de Miniștri, Cabinet) această autoritate publică este identificată cu titularul „puterii” executive.

Guvernul Republicii Moldova dispune de **trei atribuții fundamentale**, cu valoare constituțională. Acestea sunt următoarele:

- *. asigură realizarea politicii interne a statului;
- *. asigură realizarea politicii externe a statului;
- *. exercită conducerea generală a administrației publice.

Primele două atribuții se află în strânsă corelație cu știința Dreptului Constituțional în timp ce ultima atribuție a Guvernului este detaliată în mod deosebit de știința Dreptului Administrativ.⁹⁾

Ceea ce trebuie remarcat este faptul că art. 96 alin. (1) din Constituție consacră, în mod implicit, poziția Guvernului de titular al „puterii” executive.

Desigur, aceste atribuții ale Executivului sunt realizate, în concret, în conformitate cu programul de activitate (programul de guvernare) care a fost acceptat de Parlament, împreună cu lista membrilor Guvernului, cu ocazia investirii Executivului. Toate atribuțiile guvernamentale trebuie să se exercite conform programului de guvernare deoarece, în temeiul acestui program, Executivul a fost abilitat, de către autoritatea deliberativ – legislativă, să guverneze.

Ce s-ar întâmpla dacă Guvernul Republicii Moldova, titular al autorității executive, și-ar îndeplini atribuțiile menționate în alin. (1) depășind programul de guvernare acceptat de Parlament, cu ocazia votului de investitură ??

În această ipoteză credem că este necesară validarea de către Parlament a noii orientări politice promovată de executiv.

⁹⁾ Pentru analiza detaliată a Guvernului, cu referire la Guvernul României, a se vedea lucrarea „**Drept Constituțional. Stat și Cetățean**”, Bacău, 2007, partea I „**Puterea de Stat în România. Autoritățile Publice.**” Pentru analiza istorică a instituției a se vedea „**Momente în dezvoltarea politico-juridică a României**”, Ed. Grafit, Bacău, 2006. Ambele scrise de V. S. Curpăn.

Depășirea sau modificarea programului de guvernare are în vedere nu instrumentele de realizare a politicii ci tocmai politica (internă sau externă) promovată de Executiv.

Art. 97.: „Structura”.

„Guvernul este alcătuit din Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprimiștri, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică”.

Textul constituțional este puternic descriptiv. El are în vedere alcătuirea și structura Guvernului.

Primul-ministru este secondat de un prim-viceprim-ministru și de viceprim-miniștri.

Miniștrii ocupă portofoliile ministeriale dar, în funcție de algoritmul politic, pot exista în Guvern și **miniștri fără portofoliu**.

Pot exista, de asemenea, în Guvern și alți membri care sunt stabiliți prin lege organică (secretari de stat, subsecretari de stat). Acești „**alți membri**” ai **Executivului** deși sunt menționați generic de norma juridică constituțională au un „**statut**” stabilit prin lege organică. Ca atare, acești membri ai Guvernului nu posedă un statut consacrat sub aspect constituțional.

Desigur, șeful Guvernului, și implicit șeful „puterii” executive, este Primul-ministru.

Art. 98.: „Învestitura”.

„(1). După consultarea fracțiunilor parlamentare, Președintele Republicii Moldova desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru.

(2). Candidatul pentru funcția de Prim-ministru va cere, în termen de 15 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului.

(3). Programul de activitate și lista Guvernului se dezbate în ședința Parlamentului. Acesta acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților aleși.

(4). În baza votului de încredere acordat de Parlament, Președintele Republicii Moldova numește Guvernul.

(5). Guvernul își exercită atribuțiile din ziua depunerii jurământului de către membrii lui în fața Președintelui Republicii Moldova.

(6). 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”.

Din economia textului constituțional supus analizei rezultă că Președintele Republicii Moldova desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru, numai după consultarea fracțiunilor parlamentare.

Republica Moldova fiind cel puțin formal - la momentul actual – **o republică parlamentară** poate fi acreditată opinia că șeful statului trebuie să desemneze drept candidat la funcția de prim-ministru pe liderul partidului politic câștigător al alegerilor parlamentare.

Totuși, textul constituțional examinat nu impune, în mod necesar și obligatoriu, o asemenea soluție.

Așa fiind opinăm în sensul că Președintele Republicii poate desemna drept candidat la funcția de prim-ministru să pe o altă persoană din cadrul partidului sau a coaliției de partide politice câștigătoare în alegeri.

O întrebare însă trebuie neapărat soluționată: poate șeful statului să nominalizeze un candidat la funcția de prim-ministru din cadrul partidelor politice din opoziție ?? Textul nu interzice o asemenea desemnare dar un astfel de candidat desemnat ar eșua, din punct de vedere politic, deoarece nu ar obține votul de încredere al Parlamentului.

În consecință, deși Constituția nu prevede limite totuși șeful statului nu poate desemna un candidat la funcția de Prim-ministru împotriva voinței majorității parlamentare.

Candidatul desemnat pentru funcția de Prim-ministru, deci pentru a fi șef al Executivului, trebuie să obțină votul de încredere al Parlamentului asupra **programului de guvernare (program de activitate) și asupra întregii liste a Guvernului.**

Deși în practică se acordă întâietate absolută **programului de guvernare** totuși nu trebuie scăpat din vedere faptul că votul de încredere al Parlamentului se referă și la **lista ministeriabililor.**

Asupra programului de activitate, adică de guvernare votul este eminent politic. Cu privire la lista membrilor Guvernului votul se acordă și intuitiv personae, în considerația reputației personalităților recomandate pentru fotoliile ministeriale.

Votul de încredere trebuie solicitat de către candidatul la funcția (de fapt demnitatea) de Prim-ministru, în termen de **15 zile** de la desemnare.

Care este natura acestui termen defapt de Legiuitorul Constituant ??

Considerăm că termenul de 15 zile stabilit în alin. (2) al art. 98 din Constituție este unul **imperativ.**

Așa fiind, depășirea termenului determină caducitatea solicitării votului de încredere al Parlamentului.

Autoritatea deliberativ-legislativă dezbate în ședință publică parlamentară atât programul de guvernare (de activitate) cât și lista membrilor Executivului.

În urma dezbaterii și a analizei ministeriabililor urmează votul deputaților. Încrederea este acordată dacă majoritatea deputaților aleși votează în favoarea programului de guvernare (de activitate) și a listei membrilor Guvernului. Dimpotrivă, dacă cvorumul nu este atins se consideră că Parlamentul nu a acordat votul de încredere listei guvernamentale propuse și nici programului de guvernare.

Dacă votul de încredere a fost acordat de Parlament, Guvernul este numit de șeful statului.

În vederea exercitării atribuțiilor guvernamentale fiecare membru al Guvernului va depune jurământul de credință în fața Președintelui Republicii Moldova.

În caz de vacanță a funcției de ministru sau în situația unei remanieri guvernamentale, Președintele Republicii Moldova are aptitudinea de **a revoca pe miniștrii în exercițiu** și respectiv **de a numi alți membri ai Guvernului**, la propunerea Primului-ministru.

Se observă că în această ipoteză șeful statului poate numi pe unii miniștri fără a se mai obține votul de încredere al Parlamentului asupra **listei modificate** a membrilor Guvernului.

Așa fiind, în caz de vacanță a funcției ministeriale sau în caz de remaniere guvernamentală în Executiv, adică în Guvern, avem o parte din miniștri care au obținut votul de încredere al Parlamentului, în privința listei membrilor Executivului, iar o altă

parte din miniștri care au fost numiți de către șeful statului, fără aprobarea prealabilă a listei modificate a membrilor Guvernului, de către Parlament.

În opinia noastră, și noii membri ai Guvernului ar trebui să primească votul de încredere al Parlamentului.

Aceasta întrucât cu ocazia acordării votului de încredere este votat nu doar programul de guvernare (de activitate) dar și lista membrilor viitorului Executiv.

A numi un nou ministru care nu a obținut, în prealabil, votul de încredere al Legislativului înseamnă a eluda voința organului reprezentativ suprem al poporului român din Republica Moldova. Este drept art. 98 alin. (6) din Constituție nu impune obligativitatea obținerii votului de încredere pentru noul membru al Guvernului, dar pentru identitate de raționament credem că se impune modificarea acestui text constituțional pentru a fi în concordanță cu dispozițiile art. 98 alin. (2) din Constituție. Numirea unor membri ai Guvernului pe timpul desfășurării activității Executivului trebuie să se facă în același condiții ca și numirea inițială, originară a membrilor Guvernului.

Art. 99.: „Incompatibilități”.

„(1). Funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții retribuite.

(2). Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică.”

Art. 99 din Constituție stabilește incompatibilitatea funcției (a demnității) de membru al Guvernului cu exercitarea oricărei alte funcții retribuite.

Funcția de membru al Guvernului implică stabilirea unui „statut” pentru persoanele fizice care exercită această înaltă demnitate publică.

Din acest motiv, Legiuitorul Constituant a prevăzut că demnitatea de membru al Executivului este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții retribuite.

Această înseamnă că un membru al Guvernului Republicii Moldova nu poate ocupa nici o altă funcție, fie aceasta publică sau privată, cu excepția funcțiilor onorifice care nu sunt retribuite.

Cazul de incompatibilitate este firesc. Orice membru al Executivului fiind demnitar în stat trebuie să acorde întreaga sa atenție și putere de muncă pentru a asigura îndeplinirea, în bune condiții, a atribuțiilor care îi revin. Aceasta nu trebuie să fie afectat, sub nici o formă, de preocupări de natură a-i micșora sau afecta vigilența în aducerea la îndeplinire a legilor și în primul rând în supravegherea respectării Legii fundamentale și a bunei conlucrări cu ceilalți membri ai Executivului și cu celelalte autorități publice.

Acest caz de incompatibilitate privește, în mod direct, conservarea echidistanței și independenței fiecărui membru al Executivului în raport cu orice entitate publică sau privată de pe teritoriul Republicii.

Aceasta deoarece, de principiu, a exercita o funcție (nu are importanță natura acesteia) implică și obținerea unor avantaje materiale. Ori, instituția sau unitatea unde ipotetic ar exercita o funcție un membru al Guvernului ar obține sau ar putea obține avantaje materiale sau de ordin moral.

Trebuie remarcat că această incompatibilitate acoperă și o altă latură. Ne referim la prestața, prestigiul demnității publice pe care o reprezintă instituția de membru al Guvernului Republicii Moldova. Exercitând o demnitate publică fundamentală, orice membru al Executivului nu trebuie și nici nu poate cumula această calitate cu o funcție

publică sau privată, indiferent de nivelul sau de importanța politică, culturală, științifică sau social-economică a respectivei funcții.

Legiuitorul Constituant a lăsat la latitudinea Legiuitorului ordinar stabilirea altor incompatibilități. Acestea sunt stabilite exclusiv prin lege organică.

Considerăm că prevederile alin. (2) al art. 99 din Constituție lasă determinarea incompatibilităților membrilor Executivului la discreția Parlamentului. Mai corect ar fi fost ca Legiuitorul Constituant **să prevadă toate** cazurile de incompatibilitate referitoare la membrii Guvernului.

Art. 100.: „Încetarea funcției de membru al Guvernului”.

„Funcția de membru al Guvernului încetează în caz de demisie, de revocare, de incompatibilitate sau de deces.”

Art. 100 nominalizează modurile în care încetează funcția (demnitatea) de membru al Executivului (Guvernului).

Aceste moduri sunt următoarele: **demisie, revocare, incompatibilitate** sau **deces**.

*. **Demisia** – constituie un act juridic unilateral pornit din inițiativa membrului Executivului. Acesta înțelege să renunțe, în mod definitiv și irevocabil, la exercitarea atribuțiilor de membru al Guvernului. Cererea de demisie trebuie depusă la autoritatea publică care a numit Executivul, respectiv la Președintele Republicii Moldova.

Șeful statului **va lua act** de demisie. El poate cel mult solicita membrului Guvernului să rămână la post o perioadă determinată. Considerăm că **nu poate fi respinsă** cererea de demisie a unui membru al Guvernului, deoarece manifestarea unilaterală de voință nu poate fi cenzurată, iar alegerea profesiei și a locului de muncă sunt libere.

*. **Revocarea** – se produce în caz de remaniere guvernamentală.

Fie datorită realizării unui echilibru politic, fie pentru realizarea unui management necorespunzător calitativ, un membru al Guvernului poate fi revocat de șeful statului, la propunerea șefului Executivului, Primul-ministru al Guvernului.

Revocarea implică pierderea, pentru viitor, a calității de membru al Guvernului, de către persoana fizică care a fost revocată.

*. **Incompatibilitatea** – reprezintă un caz de încetare a funcției de membru al Guvernului. Ea operează „**de drept**”. Astfel, dacă un membru al Guvernului exercită o funcție publică sau privată retribuită el este incompatibil, fapt ce determină încetarea funcției (a demnității) de membru al Executivului.

Practic încetarea funcției de membru al Guvernului survine din momentul existenței stării de incompatibilitate. Chiar dacă, să presupunem, starea de incompatibilitate a fost descoperită ulterior, încetarea funcției s-a produs, în virtutea Constituției, la data ivirii incompatibilității. Aceasta înseamnă că toate actele încheiate de membrul Guvernului, în exercitarea demnității publice în perioada de la ivirea incompatibilității la descoperirea stării de incompatibilitate **sunt nule**.

În această perioadă persoana fizică respectivă pierduse deja, în virtutea legii, calitatea de membru al Executivului.

*. **Decesul** – presupune încetarea calității de subiect de drept. În mod firesc, persoana fizică titulară nemaexistând, încetează și funcția de membru al Guvernului.

*. Textul constituțional nu indică între cazurile de încetare a calității de membru al Guvernului și pe acela de **expirare a mandatului**.

Expirarea mandatului Guvernului implică și expirarea mandatului tuturor membrilor Executivului. De altfel, acesta este și cazul normal, tipic, cel mai frecvent întâlnit de **încetare a funcției de membru al Guvernului**.

Art. 101.: „Prim-ministrul”.

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

(2). În cazul imposibilității Prim-ministrului de a-și exercita atribuțiile sau în cazul decesului acestuia, Președintele Republicii Moldova va desemna un alt membru al Guvernului ca Prim-ministru interimar până la formarea noului Guvern. Interimatul pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor încetează, dacă Prim-ministrul își reia activitatea în Guvern.

(3). În cazul demisiei Prim-ministrului, demisionează întregul Guvern.”

Articolul pe care îl examinăm este consacrat primului-ministru, în calitatea sa de șef al Executivului.

Primul-ministru reprezintă personajul cheie al întregului Executiv. Atribuțiile sale principale constau în:

*. conducerea Guvernului și

*. coordonarea activităților membrilor Guvernului.

O problemă care se poate ivi în viața politică cotidiană se referă la faptul dacă primul-ministru poate delega toate atribuțiile sale sau doar o parte dintre ele unui ministru din cadrul Executivului.

Desigur, delegarea privește o perioadă de timp cât șeful Guvernului lipsește.

La această chestiune se poate da un răspuns doar prin raportarea la prevederile alin. (2) al art. 101.

În aceste condiții, credem că, în cazul lipsei primului-ministru pentru o perioadă determinată de timp, se pot delega atribuțiile sale unui alt ministru din cadrul Executivului, doar de către Președintele Republicii Moldova, eventual la propunerea primului-ministru în exercițiu.

Coordonarea activității membrilor Guvernului poate implica și asumarea de către șeful Executivului a unuia sau mai multor ministere, în mod definitiv sau temporar. Și această chestiune comportă discuții dar suntem de părere că primul-ministru trebuie să respecte atribuțiile ce revin miniștrilor. Totodată, miniștrii în exercițiu sunt numiți de șeful statului.

Așa fiind, primul-ministru își poate asuma portofolii fie inițial în momentul numirii Guvernului sau după o remaniere guvernamentală sau o vacanță a funcției de ministru. În aceste cazuri credem că șeful statului trebuie să îl numească pe primul-ministru, în mod distinct și ca ministru la ministerul sau ministerele asumate de el.

În nici un caz primul-ministru nu poate, de la sine putere, să administreze portofolii fără numire din partea șefului statului.

Considerăm că este de dorit ca primul-ministru să își îndeplinească atribuțiile de conducere a Guvernului și de coordonare a miniștrilor, evitând asumarea de portofolii ministeriale.

Este posibil ca șeful Executivului să se afle în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile sau să decedeze în funcție. În asemenea cazuri se va desemna un prim-ministru interimar, dintre membrii Guvernului, de către Președintele Republicii Moldova.

Cu privire **la situația imposibilității exercitării atribuțiilor** de către primul-ministru în exercițiu, interimatul nu constituie un scop în sine. Așadar, atribuțiile primului-ministru interimar încetează dacă primul-ministru în exercițiu își reia activitatea în Guvern.

Primul-ministru interimar, desemnat de șeful statului dintre membrii Guvernului, își va exercita atribuțiile de conducere și de coordonare până la formarea unui nou Guvern.

O chestiune mai trebuie lămurită în legătură cu atribuțiile specifice ale primului-ministru.

A conduce Guvernul – înseamnă a desfășura activitatea de management guvernamental care constă în: prezidarea ședințelor Guvernului, adoptarea deciziilor guvernamentale cu acordul miniștrilor, solicitarea unor informații sau rapoarte relative la activitatea desfășurată de ministere, evaluarea activității miniștrilor și a ministerelor pe care le girează etc.

A coordona activitatea membrilor Guvernului – presupune asigurarea corelării eforturilor miniștrilor și a ministerelor pe care le conduc, în scopul realizării, în condiții optime, a administrației publice centrale. Coordonarea activității membrilor Guvernului, în speță a miniștrilor reprezintă o activitate operativă mai complexă decât conducerea Executivului. Aceasta întrucât coordonarea activității miniștrilor nu se poate realiza fără o conducere optimă a Guvernului, în ansamblul său.

Alin. (3) al art. 101 menționează o realitate consacrată în toate statele. Fiind conducătorul direct și nemijlocit al Guvernului și principalul responsabil de activitatea acestuia, de soarta primului-ministru depinde existența Guvernului. În consecință, demisia primului-ministru conduce la considerarea întregului Guvern ca fiind demisionar.

Art. 102.: „Actele Guvernului”.

„(1). Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții.

(2). Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor.

(3). Ordonanțele se emit în condițiile articolului 106².

(4). Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de Prim-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau ordonanței.

(5). Dispozițiile se emit de Prim-ministru pentru organizarea activității interne a Guvernului”.

*. **Hotărârile adoptate de Guvern** organizează executarea legilor. Legile sunt adoptate de către Parlament iar Guvernul în calitate sa de „putere” executivă are dreptul și îndatorirea de a hotărâri pentru clarificarea textelor legale și pentru aplicarea lor cât mai corectă.

*. **Ordonanțele** se emit de către Guvern în temeiul delegării legislative. Parlamentul poate adopta, la propunerea Guvernului, o lege specială de abilitare a acestei autorități publice executive pentru a emite **ordonanțe doar în domenii care nu fac obiectul legilor organice**.

Această abilitare a Guvernului este limitată în timp și trebuie să se prevadă clar domeniul de activitate în care Executivul este abilitat să emită ordonanțe. Dacă legea de abilitare prevede, ordonanțele emise de Guvern se supun aprobării Parlamentului.

*. **Dispozițiile** au un caracter intern deoarece sunt emise de primul-ministru în scopul organizării activității interne a Guvernului.

Dispozițiile sunt, de principiu, acte cu caracter administrativ dar ele pot conține și norme juridice de organizare a activității interne a Executivului.

Sub aspect tehnic-procedural atât hotărârile cât și ordonanțele Guvernului sunt semnate de primul-ministru și sunt consemnate de miniștrii de resort care au obligația punerii lor în executare.

Hotărârile și ordonanțele se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Constituantul a avertizat guvernării asupra consecințelor nepublicării hotărârilor și ordonanțelor în sensul că cele nepublicate sunt considerate inexistente.

Art. 103.: „Încetarea mandatului”.

„(1). Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor pentru noul Parlament.

(2). Guvernul, în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, al demisiei Prim-ministrului sau în condițiile alineatului (1), îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern.”

Cu ocazia analizării art. 100 din Constituție am precizat că între cauzele încetării funcției de membru al Guvernului este și aceea **de expirare a mandatului**. Iată însă că Legiuitorul Constituant a menționat în mod distinct încetarea mandatului Guvernului.

Firesc, Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale. Dar mandatul Executivului poate înceta și înaintea validării alegerilor parlamentare, respectiv: în cazul unei moțiuni de cenzură care constă în exprimarea votului de neîncredere de către Parlament și în ipoteza demisiei primului-ministru.

Fie că mandatul este dus până la capăt, fie că încetează înainte de termen, după validarea alegerilor parlamentare, după adoptarea moțiunii de cenzură sau după demisia primului-ministru, Guvernul Republicii Moldova va îndeplini exclusiv funcția de

administrare, concretizată în conducerea generală a administrației publice. Funcțiile de realizare a politicii interne și externe a statului nu vor mai putea fi exercitate de către Executiv. Exercițarea funcției de administrare se va efectua de către Guvern până la data depunerii jurământului de către membrii noului Guvern, dată de la care membrii noului Executiv își vor exercita atribuțiile.