ASPECTE COMPARATIVE PRIVIND SUSPENDAREA ŞI ÎNCETAREA MANDATULUI PREŞEDINTELUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA ŞI ALTE STATE

COMPARATIVE ASPECTS REGARDING THE SUSPENSION AND TERMINATION OF THE TERM OF OFFICE OF THE PRESIDENT IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA AND OTHER STATES

BALABAN Mihai,
doctorand, USM

CZU: 342.511.3(478+100)

Summary

This article aims to highlight the mechanisms for avoiding constitutional bottlenecks, in particular if the head of state refuses to fulfill his constitutional duties. Thus, the political will of the heads of state cannot be a source of institutional deadlock. To remove constitutional bottlenecks Both the Parliament and the Prime Minister are to use the instruments expressly established by the provisions of the Basic Law, in particular the suspension of the Head of State and the establishment of an interim function. Therefore, the application of government reshuffles is a solution to eliminate institutional bottlenecks, given that there are currently no alternative mechanisms to overcome a possible institutional deadlock.

Keywords*: constitutional deadlock, head of state, suspension, interim, Constitution*

Potrivit dreptului public, statul nu poate fi conceput fără un şef, oricât de simbolic ar fi rolul acestuia în unele sisteme politice. [1] Instituţia şefului de stat îşi are originea în chiar istoria lumii, a sistemelor statale. Dintotdeauna, colectivităţile umane organizate au avut un şef, recunoscut sau impus, în contextul împrejurărilor istorice. Statele, concepute ca mari colectivităţi umane, grupate pe teritorii mai mult sau mai puţin întinse, delimitate de frontiere, au cuprins în sistemul organizării lor politice şi instituţia şefului de stat. Această instituţie a cunoscut o evidentă evoluţie cât priveşte formele, structurile, împuternicirile, protocoalele. [2]

Pe parcursul timpului, instituţia şefului statului cunoaşte o mare diversitate, atât sub aspectul denumirii şi modului de desemnare, cât şi sub cel al rolului şi atribuţiilor în cadrul sistemului constituţional. În sistemele constituţionale moderne, marcate de rolul crescând al Parlamentului, instituţia şefului de stat a trebuit să-şi găsească echilibrul faţă de legislativ, deşi, în doctrină, s-a vorbit şi de o „slăbire" a instituţiei şefului de stat în majoritatea democraţiilor europene contemporane. [3]

Instituţia şefului statului în Republica Moldova are o istorie relativ scurtă. Astfel, funcţia de Preşedinte al Republicii Moldova a fost instituită la 3 septembrie 1990, prin Legea Republicii Sovietice Socialiste Moldoveneşti cu privire la

introducerea unor modificări şi completări în Constituţia RSS Moldoveneşti din 1978. [4] Prin urmare, Constituţia RSS Moldoveneşti din anul 1978 a instituit funcţia de Preşedinte abia în anul 1990, iniţiativă preluată de republicile sovietice din componenţa fostei URSS. În prezent, având în vedere forma de guvernământ, cât şi regimul politic, în Republica Moldova Preşedintelui îi revine un statut constituţional redus, iar principalele pârghii ale guvernării fiind deţinute de Parlament şi Guvern.

În context, reiterez că potrivit Constituţiei, respectarea principiului separării şi colaborării ramurilor puterii în stat implică nu doar faptul că nici una din ramurile puterii nu intervine în competenţele unei alte ramuri, dar şi faptul că nici una dintre aceste ramuri nu îşi va neglija atribuţiile pe care este obligată să le exercite în domeniul specific de activitate, în special atunci când astfel de obligaţii sunt prevăzute de Constituţie. Încălcarea normelor constituţionale de către autorităţile publice poate declanşa procedura sancţionării constituţionale a acestora şi, prin urmare nici şeful statului nu poate fi în afara unei asemenea răspunderi.

Conform Constituţiei, Preşedintele ţării nu este omnipotent, ci este ţinut de obligaţia de devotament constituţional, de a respecta limitele impuse de Constituţie şi poartă răspundere pentru îndeplinirea cu bună-credinţă a atribuţiilor ce îi revin. [5] Totodată, depunerea jurământului constituie asumarea de către Preşedintele Republicii Moldova a unui angajament juridic faţă de poporul Republicii Moldova de a acţiona în spiritul Constituţiei şi de a manifesta respect faţă de valorile statului de drept. Depunând jurământul, Preşedintele Republicii Moldova îşi asumă necondiţionat, în mod public şi solemn obligaţia de a acţiona exclusiv în spiritul loialităţii faţă de Constituţie şi de a nu încălca jurământul sub nici o împrejurare. [6]

Încălcarea jurământului este, pe de o parte, o încălcare gravă a Constituţiei, iar o încălcare gravă a Constituţiei este, pe de altă parte, o încălcare a jurământului. Gravitatea acestei încălcări poate ridica o problemă de incompatibilitate a Preşedintelui cu funcţia exercitată. Potrivit articolului 89 din Constituţie, în Republica Moldova Preşedintele poate fi demis în cazul săvârşirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei. Totodată, potrivit alin. (2) din prezentul articol propunerea de suspendare din funcţie poate fi iniţiată de cel puţin o treime din deputaţi şi se aduce, neîntârziat, la cunoştinţa Preşedintelui Republicii Moldova.

În context, este necesar de subliniat că Constituţia nu defineşte noţiunea de „faptă gravă”. Prin urmare, atribuţia de interpretare a Constituţiei îi revine Curţii Constituţionale, care urmează să stabilească gravitatea faptelor şefului statului în cadrul constatării circumstanţelor care justifică suspendarea Preşedintelui Republicii Moldova din funcţie. Astfel, potrivit competenţelor sale anume Curtea Constituţională la examinarea sesizării privind constatarea circumstanţelor ce justifică suspendarea din funcţie a Preşedintelui Republicii Moldova, determină gravitatea faptelor comise de şeful statului care ar argumenta suspendarea sa din funcţie.

Totodată, dacă legislatorul constituant s-a referit exclusiv la „fapte grave", *per a contrario,* nu pot fi reţinute drept element declanşator al procedurii de suspendare acele fapte care, deşi contravin normelor constituţionale, nu produc efecte juridice majore, care să modifice decisiv echilibrul constituţional între autorităţile statului. În doctrină, s-a remarcat că, din punct de vedere juridic, gravitatea unei fapte se apreciază în raport cu valoarea vătămată, precum, şi cu urmările sale dăunătoare, produse sau potenţiale, cu mijloacele folosite, cu persoana autorului faptei, cu scopul pentru care a săvârşit fapta. [7, p. 890]

În acest context, cu referire la faptele de încălcare a ordinii juridice constituţionale, pot fi considerate fapte grave de încălcare a prevederilor Constituţiei actele de decizie sau sustragerea de la îndeplinirea unor acte de decizie obligatorii, prin care şeful statului ar împiedica funcţionarea autorităţilor publice, ar suprima sau ar restrânge drepturile fundamentale ale omului, ar tulbura ordinea constituţională ori ar urmări schimbarea acesteia. Totodată, dacă ne referim la suspendare, ca la o modalitate care în consecinţă are scopul de a sancţiona şeful statului, constatăm că aceasta este mai degrabă o stare intermediară, dar nu una definitivă în materia sancţiunilor. Prin urmare, aplicarea suspendării ca efect al sancţionării pentru săvârşirea unor fapte grave de către şeful statului, ar fi mai degrabă o sancţiune formală.

Cu toate că instituţia suspendării Preşedintelui Republicii Moldova a fost aplicată extrem de rar, pentru prima dată Preşedintele Republicii Moldova, a fost suspendat după ce a refuzat să semneze decretul de numire in funcţie a ministrului apărării Eugen Sturza, documentul fiind semnat de Andrian Candu, preşedintele Parlamentului. Asemenea antecedent a fost atestat pe 20 octombrie 2017, atunci când prin avizul Curţii Constituţionale, Preşedintele Republicii Moldova a fost suspendat temporar din funcţie. [8] Curtea a constatat faptul că, refuzul Preşedintelui de a-şi executa obligaţiile constituţionale constituie imposibilitate temporară de a-şi exercita atribuţia (atribuţiile) în cauză şi justifică instituirea interimatului funcţiei, care se asigură, în ordine, de Preşedintele Parlamentului sau de Primul-ministru, pentru exercitarea acestei (acestor) obligaţii constituţionale a Preşedintelui. Respectiv, circumstanţele de suspendare au fost întrunite atunci când Preşedintele Republicii Moldova nu şi-a îndeplinit atribuţiile prevăzute în Constituţie şi a refuzat de două ori numirea dlui Eugen Sturza în funcţia de ministru al apărării. În consecinţă, decretul de numire în funcţia de ministru al apărării a dlui Eugen Sturza a fost semnat de către Preşedintele Parlamentului în conformitate cu prevederile articolului 91 din Constituţie.

Ulterior, atribuţiile Preşedintelui Republicii Moldova au fost suspendate prin Decizia Curţii Constituţionale din 2 ianuarie 2018. [9] Decizia a fost adoptată după ce Preşedintele a respins pentru a doua oară candidaturile la funcţiile de miniştri propuse de către Guvern. Curtea a constatat faptul că, refuzul deliberat al Preşedintelui de a-şi îndeplini obligaţia constituţională de numire a candidaturilor propuse repetat de Prim-ministru, ceea ce constituie, în sensul articolu-

lui 91 din Constituţie, imposibilitate temporară de a-şi exercita atribuţia în cauză, circumstanţe care justifică interimatul funcţiei de Preşedinte. Iar atribuţiile de numire a miniştrilor au fost delegate Preşedintelui Parlamentarului.

Pe 5 ianuarie 2018, Preşedintele Igor Dodon a fost suspendat din funcţie, ca urmare a refuzului de promulgare a Legii nr. 257 din 22 decembrie 2017 cu privire la completarea Codului audiovizualului al Republicii Moldova. [10] Respectiv, Curtea a decis suspendarea Preşedintelui Dodon din funcţia de şef al statului pentru această acţiune, constatând circumstanţele care justifică interimatul funcţiei de preşedinte al Republicii Moldova.

Astfel, pe parcursul anului 2018, Preşedintele Republicii Moldova, Igor Dodon a fost suspendat de 4 ori pentru neexercitarea obligaţiilor constituţionale. Conform opiniei autorului Teodor Cîrnaţ, suspendările nominalizate ale Preşedintelui Republicii Moldova sunt neconstituţionale. Astfel, potrivit autorului dacă după prima constatare de către Curtea Constituţională, Preşedintele a refuzat intenţionat să-ţi exercite atribuţiile constituţionale, de către Parlament urma să se aplice mecanismul prevăzut la articolul 89 din Constituţie, care stabileşte că: în cazul săvârşirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei, Preşedintele Republicii Moldova poate fi suspendat din funcţie de Parlament, cu votul a două treimi din deputaţi. [11, p. 175]

Cu toate acestea, pentru aplicarea acestui mecanism, urmează să revin la aprecierea criteriilor de aplicare a sintagmei ,,fapte grave ” prin care se încalcă prevederile Constituţiei. Astfel, consider că sub incidenţa noţiunii de,, fapte grave ” prin care se încalcă prevederile Constituţiei, ar cădea acţiunile Preşedintelui prin care a refuzat repetat numirea miniştrilor sau a refuzat repetat promulgarea unei legi. De aceiaşi părere a fost şi Curtea Constituţională, care prin deciziile sale a constatat circumstanţele care justificau instituirea interimatului funcţiei de Preşedinte al Republicii Moldova.

Totuşi, prin Hotărârea nr. 28 din 17 octombrie 2017, Curtea a reiterat că încălcarea jurământului de către Preşedinte Republicii Moldova este, pe de o parte, o încălcare gravă a Constituţiei, iar o încălcare gravă a Constituţiei este, pe de altă parte, o încălcare a jurământului. Gravitatea acestei încălcări poate ridica o problemă de incompatibilitate a Preşedintelui cu funcţia exercitată. De asemenea, Curtea a reţinut că, neîndeplinirea unei obligaţii constituţionale, sfidarea deliberată a Constituţiei şi neexecutarea unei hotărâri a Curţii Constituţionale constituie o încălcare gravă a jurământului şi a Constituţiei. [12]

Totodată, Curtea, prin Hotărârea nr. 28 din 17 octombrie 2017 a constatat lipsa instrumentelor coercitive de punere în executare sau de sancţionare în cazul neîndeplinirii cu rea-credinţă a obligaţiilor constituţionale, ce derivă din prevederile Constituţiei şi actele Curţii constituţionale. Curtea a considerat necesar ca Parlamentul să reglementeze răspunderea [inclusiv penală] pentru neexecutarea obligaţiilor constituţionale şi a hotărârilor Curţii constituţionale. Totuşi, până în prezent, Parlamentul nu a întreprins măsuri privind executarea hotărârii Curţii

Constituţionale, şi în consecinţă nu a reglementat norme (inclusiv penale), privind tragerea la răspundere pentru neexecutarea obligaţiilor constituţionale, inclusiv a şefului statului.

În doctrină, se regăsesc opinii potrivit cărora normele de drept constituţional ar trebui să reglementeze în mod expres şi limitativ conţinutul faptelor grave, care constituie elementul declanşator al angajării răspunderii juridico-politică a şefilor de stat. [13]

În Constituţia României, mecanismul suspendării preşedintelui ţării este practic similar cu cel al Republicii Moldova, cu anumite particularităţi. Una din diferenţe constituie faptul că, Parlamentul României este unul bicameral, respectiv fiind format din 2 camere, camera deputaţilor şi respectiv camera senatorilor, şi respectiv asupra suspendării vor decide 2 camere, spre deosebire de Republica Moldova unde parlamentul este format dintr-o sigură cameră care are asemenea prerogative.

Astfel, potrivit articolului 95 alin. (1) din Constituţia României - în cazul săvârşirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei, Preşedintele României poate fi suspendat din funcţie de Camera Deputaţilor şi de Senat, în şedinţă comună, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor, după consultarea Curţii Constituţionale. Preşedintele poate da Parlamentului explicaţii cu privire la faptele ce i se impută.

Respectiv, spre deosebire de Constituţia Republicii Moldova, care prevede faptul că preşedintele poate fi suspendat prin votul a 2/3 din deputaţi, Constituţia României prevede că Preşedintele României poate fi suspendat din funcţie de Camera Deputaţilor şi de Senat, în şedinţă comună, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor. Astfel, remarcăm o altă diferenţă ce ţine de numărul voturilor exprimate necesare pentru iniţierea procedurii de suspendare a preşedintelui.

Din punct de vedere procedural, Curtea Constituţională a României este autoritatea care dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României. Iar propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României împreună cu dovezile pe care se întemeiază se trimit în copie Curţii Constituţionale, de preşedintele care a condus şedinţa comună a celor două Camere.

Avizul cu privire la suspendarea din funcţie a Preşedintelui României se emite de Curtea Constituţională în urma dezbaterii propunerii de suspendare şi a dovezilor prezentate (articolul 33 alin. (1) din Legea nr. 47 din 18 mai 1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale). [14]

În cazul în care se constată justificarea motivelor de suspendare, Curtea Constituţională constată existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României şi comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului (articolul 34 alin. (1) din Legea 47/1992). Potrivit alin. (2) din articolul invocat *supra*, vacanţa funcţiei de Preşedinte al României se constată la cererea preşedintelui uneia dintre Camerele Parlamentului sau a preşedintelui interimar care exercită atribuţiile Preşedintelui României în perioada cât acesta

este suspendat din funcţie**.** Alin. (3) al aceluiaşi articol prevede că, în cazul în care Preşedintele României a fost suspendat din funcţie, cererea pentru constatarea existenţei împrejurărilor care justifică interimatul se face de preşedintele care a condus lucrările şedinţei comune a celor două Camere ale Parlamentului, pe baza hotărârii adoptate în şedinţa comună. Iar alin. (4) stabileşte că, dacă interimatul funcţiei de Preşedinte al României se datorează imposibilităţii temporare de a-şi exercită atribuţiile, cererea se face de Preşedintele României sau de preşedintele uneia dintre Camerele Parlamentului). [15]

În anul 1990, Belgia s-a confruntat cu o criză constituţională generată de refuzul Regelui de a contrasemna legea cu privire la avort, pentru motive de conştiinţă. Cu toate că Regele nu poate fi „în vacanţă", în sensul în care participarea sa la conducerea treburilor publice este necesară în permanenţă, în cadrul unei şedinţe excepţionale, printr-o decizie fără precedent, Guvernul a constatat „imposibilitatea Regelui de a domni". După ce s-a constatat că Regele îşi menţine convingerea, s-a recurs la articolul 82 din Constituţie, care reglementează imposibilitatea Regelui de a domni, deşi din documentele preparatorii rezultă că în anul 1831 constituantul a avut în vedere ipoteza unei imposibilităţi fiziologice de a domni, pentru motive de boală gravă sau acces de demenţă. Având în vedere faptul că, în temeiul articolului 79 alin. (3) din Constituţia Belgiei atribuţiile constituţionale ale Regelui sunt exercitate, în perioada imposibilităţii de a domni, de către miniştrii reuniţi în Consiliu, în numele poporului belgian şi sub propria responsabilitate, aceştia au semnat şi promulgat legea în cauză. Astfel, s-a interpretat că procedura articolului 82 din Constituţie are menirea de a contracara inconvenientele majore ale unui „accident" care nu este remediabil. [16]

În consecinţă, reiterez că situaţia de blocaje instituţionale, când atribuţiile unor instituţii nu sunt exercitate de titularii acestora, în special de către şeful statului, indiferent de motivele acestor blocaje, dispoziţiile constituţionale prevăd suplinirea acestora prin suspendare şi instituirea interimatului.

Referinţe bibliografice:

1. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ, vol. I, Bucureşti: Ed. All Beck, 2001.
2. Muraru I, Tănăsescu E. S. Drept constituţional şi instituţii politice, ediţia a 15. Bucureşti: Editura C. H. Beck, 2017.
3. Selejan-Guţan, B. Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II. Ediţia a 3-a revăzută şi adăugită. Editura Hamangiu, 2016.
4. Legea Republicii Sovietice Socialiste Moldoveneşti cu privire la instituirea funcţiei de Preşedinte al RSS Moldoveneşti şi la introducerea unor modificări şi completări în Constituţia RSS Moldoveneşti din 3 septembrie 1990, în legi şi hotărâri adoptate la sesiunea a doua, extraordinară a Sovietului Suprem al RSSM de legislatura a douăsprezecea, Chişinău, 1990.

5. HCC nr. 28 din 17 octombrie 2017, pct. 72. [citat 16.12.2021]. Disponibil: https://weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/64a757a8457f1f6f17174ef8d465d914
6. Hotărârea Curţii Constituţionale nr. 2 din 24 ianuarie 2017 pct. 27. [citat 16.12.2021]. Disponibil:https://weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/1767e05e19828ea66ea3604c32bafc3a.
7. Muraru I., Tănăsescu E. S. Constituţia României. Comentariu pe articole. Bucureşti: C. H. Beck, 2008.
8. Avizul Curţii Constituţionale nr. 2 din 20 octombrie 2017. [citat 16.12.2021]. Disponibil: https://weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/7721496a3cb06ecf0a14c1a0dd27c7a1
9. Avizul Curţii Constituţionale nr. 1 din 2 ianuarie 2018, [citat 16.12.2021]. Disponibil: https://weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/e1f7b2479c9ab1f8ff3e3376f0a2b93e
10. Avizul Curţii Constituţionale nr. 2 din 5 ianuarie 2018. [citat 16.12.2021]. Disponibil: https://weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/f50db0fdc1bc363034373f27a7068072.
11. Cîrnaţ T. Drept constituţional şi instituţii politice. Partea II. Chişinău: Tipografia „Print-Caro”, 2020.
12. Hotărârea Curţii Constituţionale nr. 28 din 17 octombrie 2017 pentru interpretarea prevederilor articolului 98 alin.(6) în coroborare cu articolele 1, 56, 91, 135 şi 140 din Constituţie (neîndeplinirea obligaţiilor constituţionale de către preşedinte). [citat 16.12.2021]. Disponibil: https://weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/64a757a8457f1f6f17174ef8d465d914
13. Muraru I., Tănăsescu E. S. Constituţia României. Comentariu pe articole. Bucureşti: C. H. Beck, 2008.
14. Legea privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale nr. 47 din 18 mai 1992. În: Monitorul Oficial al României, 22.05.1992, nr.101. [citat 16.12.2021]. Disponibil: http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/2248
15. Legea privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale nr. 47 din 18 mai 1992. În: Monitorul Oficial al României, 22.05.1992, nr.101. [citat 16.12.2021]. Disponibil: http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/2248
16. Hotărârea Curţii Constituţionale nr. 28 din 17 octombrie 2017, pct. 34-37. [citat 16.12.2021]. Disponibil: https://weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/64a757a8457f1f6f17174ef8d465d914