

NOTA INFORMATIVĂ
la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 64-XII din 31 mai 1990
cu privire la Guvern

Numele inițiatorului și a autorului, precum și a participanților la elaborarea proiectului. Scopul și obiectivele urmărite.

Prin Legea nr. 107 din 3 mai 2013, Legea nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern a fost completată cu art. 7¹ referitor la atribuțiile Guvernului în exercițiu (demisionar), cu următorul cuprins:

„În cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, în cazul demisiei Primului-ministru sau în cazul alegerii unui nou Parlament, Guvernul în exercițiu (demisionar) îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice pînă la depunerea jurămîntului de către membrii noului Guvern.

Principalele atribuții ale Guvernului în exercițiu (demisionar):

1) asigură transpunerea în viață a legilor, indiferent de domeniul reglementat de acestea;

2) exercită funcția de conducere generală și control asupra activității organelor centrale de specialitate;

3) realizează programele de dezvoltare economică și socială a țării;

4) asigură securitatea statului și a cetățenilor lui, îndeplinind funcții de administrare a treburilor publice;

5) întreprinde orice activitate de conducere și gospodărire în chestiuni ce privesc întreaga societate;

În vederea realizării atribuțiilor stabilite de prezentul articol, Guvernul:

1) aprobă hotărîri și dispoziții în vederea executării legilor;

2) avizează inițiativele legislative;

3) elaborează și prezintă spre aprobare Parlamentului proiectul legii bugetului de stat, propune Parlamentului inițiative legislative pentru:

a) realizarea obligațiilor ce rezultă din conținutul legilor și dispozițiilor finale ale acestora în limita stabilită de cadrul legislativ primar;

b) asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare și politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public;

4) poate semna acorduri internaționale, atunci cînd semnarea acestora este necesară pentru executarea legilor adoptate de Parlamentul Republicii Moldova și/sau acestea sînt necesare pentru asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare, politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public;

5) emite acte cu caracter individual privind efectuarea remanierilor de cadre.

În perioada în care este demisionar, Guvernul este limitat numai în dreptul său de asigurare a realizării politicii externe și de inițiativă legislativă în domenii ce implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate.”

Prin Hotărîrea Curții Constituționale menționate articolul 7¹ din Legea cu privire la Guvern, în redacția Legii nr. 107 din 3 mai 2013, a fost recunoscut parțial

constituțional cu excepția următoarelor prevederi declarate neconstituționale:

- la alineatul trei:

punctului 2) integral cu următorul cuprins: „avizează inițiativele legislative;”

În opinia Curții această atribuție excede noțiunea de administrare a treburilor publice, prevăzută de art. 103 alin. (2) din Constituție.

La punctul 3) din alineatul trei, care prevedea că Guvernul în exercițiu „elaborează și prezintă spre aprobare Parlamentului proiectul legii bugetului de stat, propune Parlamentului inițiative legislative pentru: a) realizarea obligațiilor ce rezultă din conținutul legilor și dispozițiilor finale ale acestora în limita stabilită de cadrul legislativ primar, b) asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare și politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public;” au fost declarate neconstituționale sintagmele „și prezintă spre aprobare Parlamentului”, „propune Parlamentului inițiative legislative pentru”, precum și lit. a) și b) integral.

În opinia Curții, Guvernul demisionar poate doar elabora proiectul bugetului, dar prezentarea acestuia pentru adoptare de către Parlament urmează a fi făcută de către un Guvern plenipotențiar, care își asigură responsabilitatea pentru promovarea și executarea acestuia.

Punctul 5) din alineatul trei, care statua că Guvernul în exercițiu (demisionar) „Emite acte cu caracter individual privind efectuarea remanierilor de cadre” a fost declarat integral neconstituțional.

În opinia Curții Constituționale, remanierile de cadre pot surveni doar în cazul imposibilității obiective a persoanelor de a-și exercita mandatul, astfel încât să fie păstrat status quo-ul administrației de stat.

Alineatul patru, în formula: „În perioada în care este demisionar, Guvernul este limitat numai în dreptul său de asigurare a realizării politicii externe și de inițiativă legislativă în domenii ce implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate.” a fost declarat neconstituțional integral. În opinia Curții Constituționale Guvernul demisionar este limitat nu doar în dreptul de a asigura realizarea politicii externe și de inițiativă legislativă, ci este limitat și în domeniul conducerii generale a administrației publice, având competența de a emite numai actele care sînt necesare în acest sens.

Prin Legea nr. 110 din 3 mai 2013 articolul 27¹ din Legea cu privire la Guvern a fost expus în redacție nouă, cu următorul cuprins:

„Articolul 27¹. Atribuțiile Prim-ministrului interimar

Prim-ministrul interimar are aceleași atribuții ca și Primul-ministru, cu excepția:

- 1) adoptării hotărîrii privind demisia Guvernului sau a Prim-ministrului;
- 2) formării și propunerii componentei Guvernului.”

Prin aceeași Hotărîre a Curții Constituționale, articolul 27¹ din Legea cu privire la Guvern, în redacția Legii nr. 110 din 3 mai 2013, a fost declarat integral neconstituțional. Curtea a estimat că atribuirea unui Prim-ministru interimar, numit din rîndul membrilor unui Guvern demis, exceptat de orice formă de control parlamentar, de competențe identice cu cele ale unui Prim-ministru titular, prin definiție este contrară spiritului Constituției.

Întru executarea Hotărîrii Curții Constituționale nr. 7 din 18 mai 2013 pentru

controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, Ministerul Justiției a elaborat proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern.

Expunerea problemelor abordate în proiect prin prisma cadrului normativ în vigoare, argumentarea necesității de reglementare, evidențierea elementelor noi.

În conformitate cu art. 103 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, „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, pînă la depunerea jurămîntului de către membrii noului Guvern.”.

Reieșind din prevederile articolului 103 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova și în contextul Hotărîrii Curții Constituționale nr. 7 din 18 mai 2013 (potrivit căreia Guvernul demisionar condus de un Prim-ministru interimar din care face parte, exercită doar o parte limitată a puterii - acesta administrează, dar nu guvernează), proiectul propune în redacție nouă articolul 7¹ din Legea cu privire la Guvern și abrogarea articolului 27¹.

Cel mai important moment este conceptul de „administrare a treburilor publice”. Guvernul a cărui mandat a încetat trebuie să mențină starea de fapt din societate (în special serviciile publice) pînă la depunerea jurămîntului de către noul Guvern. Problema cea mai importantă este de a enumera în lege ce trebuie să facă Guvernul a cărui mandat a încetat sau trebuie să-i fie lăsată puterea discreționară de a decide, cu stabilirea unor anumite limite în lege. Evident că în aspect practic și de oportunitate a doua opțiune este mai preferabilă. Astfel problema constă în a stabili anumite limite. Avînd în vedere că Guvernul are funcții de organizare a executării legii în diferite domenii ale vieții sociale și de organizare internă a administrației publice centrale, limitele respective ar trebui să vizeze aceste două mari direcții. Limitele primei direcții pot fi deduse din art. 106¹ din Constituția Republicii Moldova, adică nu poate promova proiecte de lege, programe și politici generale noi. Referitor la al doilea aspect – limitele ar trebui să se refere la modificarea structurii și remanierele de cadre în administrația publică centrală de specialitate, exceptînd situații obiective prevăzute de lege.

La examinarea aspectelor activității sau atribuțiilor Guvernului a cărui mandat a încetat, ar fi oportun să se țină cont de legislația statelor celor mai apropiate de sistemul nostru constituțional, ținînd cont de faptul, că în domeniul dreptului constituțional, administrativ și alte ramuri ale dreptului public nu există state cu sisteme identice (situație dictată de faptul că organizarea puterilor statului, cea administrativ-teritorială diferă de la un stat la altul, inclusiv datorită evoluției istorice, mediul geografic, tradiții).

În contextul celor expuse, relevăm legislația altor state ce reglementează competențele Guvernului demis.

Astfel, în **România** (a cărei Constituție la art. 110 alin. (4) cuprinde o prevedere similară celei prevăzute de art. 103 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova), la art. 26 alin. (3) din Legea nr. 90 din 26 martie 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor prevede, că „în cazul încetării mandatului sau, în condițiile prevăzute de Constituție, pînă 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.”

Legea cu privire la Guvern a **Serbiei**, la art. 17, dispune următoarele:

„Guvernul al cărui mandat a încetat poate întreprinde doar măsuri de rutină și nu poate propune Asambleei Naționale legi și alte acte cu caracter general sau să adopte reglementări, decît în cazul în care adoptarea este legată de un termen limită stabilit de lege sau dacă adoptarea este cerută de necesitățile statului, interese de apărare sau de un accident natural, economic sau tehnic.

Guvernul nu poate numi oficiali în autoritățile administrației de stat. Guvernul poate doar numi sau consimți la numirea unui director în exercițiu sau a membrilor organului de conducere sau supraveghere.

Guvernul al cărui mandat a încetat nu poate propune dizolvarea Asambleei Naționale Președintelui Republicii.

Membrul Guvernului a cărui mandat a încetat din motivul încetării mandatului Guvernului are aceleași împuterniciri ca și membrul Guvernului care a fost demis.”

În legislația **Germaniei** nu există prevederi privind competențele și prerogativele unui guvern interimar. Potrivit art. 67 din Constituția Germaniei, Bundestagul poate înainta o moțiune de cenzură Cancelarului Federal doar atunci când este asigurată majoritatea parlamentară pentru susținerea moțiunii și un candidat de alternativă la funcția de Cancelar. Potrivit alineatului 2 al aceluiași articol, pentru întreaga procedură sunt prevăzute exact 48 de ore. Art. 97 din Regulamentul de activitate al Bundestagului spune că moțiunea nu poate fi plasată pe ordinea de zi dacă nu există o candidatură de alternativă la postul de cancelar. Clauza a obținut în legislația germană denumirea de - moțiune de cenzură constructivă. Alegerea noii candidaturi se face după principiul ordinar, cu majoritate de voturi în parlament. Dacă moțiunea de cenzură constructivă este votată, Președintele Federal are obligația să aprobe demisia întregului Guvern Federal și numirea noului Cancelar. Astfel, prin practica descrisă mai sus, s-a demonstrat că Germania nu poate *de jure* intra în instabilitate politică, pentru că interimatul de cancelar intervine doar pentru câteva minute, eventual ore, până la votarea cancelarului desemnat concomitent cu moțiunea.

În **Spania**, Legea nr. 50 din 27 noiembrie 1997 cu privire la Guvern prevede următoarele:

„Articolul 21. Guvernul în funcțiune.

1. Guvernul își încetează activitatea după alegerile generale, în cazurile de pierdere a încrederii oferite de Parlament, prevăzute de Constituție, sau în caz de demisie sau deces a Președintelui Guvernului.

2. Guvernul care și-a încetat activitatea va continua să realizeze funcțiile sale pînă la numirea noului Guvern, cu limitările prevăzute în prezenta lege.

3. Guvernul în funcțiune va facilita desfășurarea normală a procesului de formare a noului Guvern și transferul puterilor, și își va limita gestiunea la administrarea ordinară a treburilor publice, abținîndu-se de la adoptarea deciziilor, cu excepția cazurilor de urgență aprobate corespunzător sau din rațiuni de interes general, pentru care o aprobare expresă este justificată sau pentru orice alte măsuri.

4. Șeful Guvernului în funcțiune nu va putea exercita următoarele atribuții:

a) de a propune Regelui dizolvarea uneia din Camere sau a Cortesurilor Generale;

b) de a angaja răspunderea Guvernului;

c) de a propune Regelui inițierea unui referendum consultativ.

5. Guvernul în funcțiune nu poate exercita următoarele atribuții:

a) să aprobe proiectul de lege cu privire la bugetul de stat;

b) să prezinte proiecte de legi Congresului deputaților sau, după caz, Senatului.

6. Delegațiile legislative acordate de Cortesurile Generale sunt suspendate atât timp cât Guvernul este în funcțiune în urma alegerilor generale.”

În legislația **Olandei** nu există un act normativ care ar reglementa expres competențele unui Guvern demisionar, în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, acestea fiind reglementate de un ansamblu de norme cutumiare și/sau cele bazate pe decență și conduită politică. De regulă, atribuțiile unui guvern oricare ar fi, inclusiv interimar/demisionar, sunt practic aceleași: să asigure administrarea treburilor publice cotidiene și asigurarea implementării legislației. Tot aici, ca regulă nescrisă, guvernul interimar nu aprobă și nu înaintează inițiative care ar necesita aprobarea unor noi programe de activitate. Posibilitățile unui guvern interimar să aprobe decizii importante sau controversate sunt practic limitate. Parlamentul este în drept să decidă asupra caracterului subiectelor prezentate de guvern. Dacă măcar o minoritate din Parlament consideră o inițiativă drept subiect de controversă, discuțiile asupra ei se reiau după alegeri. Diferența între un guvern formal și cel interimar constă în lipsa susținerii politice din partea Parlamentului, care face practic imposibilă aprobarea unor decizii importante/controversate.

Articolele 12 și 13 din Legea Consiliului de miniștri ai **Bosniei și Herțegovinei** stabilesc următoarele:

„Articolul 12.

Șeful Consiliului de miniștri poate demisiona fără explicație.

Șeful Consiliului de miniștri trebuie să demisioneze în fața Președintelui Bosniei și Herțegovinei.

Dacă Șeful Consiliului de Miniștri demisionează sau este permanent în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile sale, Consiliul de miniștri demisionează în întregime și continuă să îndeplinească atribuțiile sale pînă la desemnarea unui nou Șef și a membrilor Consiliului de miniștri. În asemenea caz, procedura stabilită în articolele 9 și 10 din prezenta lege va fi urmată.

Articolul 13.

Președintele Bosniei și Herțegovinei poate propune demisia Șefului Consiliului de miniștri. Dacă Asambléa Parlamentară a Bosniei și Herțegovinei exprimă un vot de neîncredere Șefului Consiliului de miniștri, Consiliul de miniștri va demisiona în întregime, dar continuă să îndeplinească atribuțiile sale pînă la aprobarea noului șef și a membrilor Consiliului de miniștri.

Asambléa Parlamentară poate, de asemenea, din proprie inițiativă să declare vot de neîncredere Consiliului de miniștri. În ambele cazuri procedura stabilită în articolele 9 și 10 va fi urmată.”

Art. 22 din Legea fundamentală a **Ungariei** enunță următoarele:

„Articolul 22.

(1) De la încetarea mandatului său, până la formarea noului Guvern, Guvernul își exercită atribuțiile în calitate de guvern interimar, dar nu poate exprima acordul de a fi obligat să fie legat de tratate internaționale, și poate adopta decrete doar în baza autorizării oferite prin lege și în cazuri de urgență.

(2) În cazul în care mandatul primului-ministru încetează în legătură cu demisia sa sau în legătură cu formarea Asambleii Naționale noi-alese, Primul-ministru continuă să exercite atribuțiile sale în calitate de prim-ministru interimar până la alegerea noului prim-ministru, dar nu poate propune demiterea miniștrilor sau numirea de noi miniștri, și pot adopta dispoziții doar în baza autorizării oferite prin lege și în cazuri de urgență.

(3) În cazul în care mandatul primului-ministru a încetat în legătură cu decesul, în legătură cu declararea conflictului de interese, în legătură cu lipsa condițiilor necesare pentru numirea sa sau în legătură cu faptul că Asambleea Națională și-a exprimat lipsa de încredere față de Prim-ministru, atribuțiile primului-ministru se exercită de către Viceprim-ministru, iar în cazul mai multor viceprim-miniștri, de către cel desemnat ca fiind prim-viceprim-ministru, până la alegerea noului Prim-ministru, cu limitările stabilite de alin. (2).

(4) Ministrul își exercită atribuțiile sale ca ministru interimar de la încetarea mandatului primului-ministru până când un nou ministru este numit sau unui alt membru al noului Guvern este investit să exercite temporar funcțiile ministeriale, dar poate adopta decrete numai în cazuri de urgență.”

Conform art. 62 lit. d) din Constituția **Republicii Cehe**, Președintele Republicii autorizează Guvernul, a cărui demisie a fost acceptată sau care a fost destituit, să exercite provizoriu funcțiile sale până la numirea noului guvern.”

Considerăm relevant de a examina și practicile stabilite în statele care aplică sistemul de drept „common law”. Astfel, spre exemplu, în **Canada și Australia**, Guvernul a cărui mandat a încetat („Caretaker government”), până la investirea noului Guvern, în activitatea sa urmează să se conducă de anumite practici cutumiare, denumite „caretaker conventions”.

În acest sens, relevăm, că potrivit Instrucțiunilor din 2013 (cu privire la „caretaker conventions”) emise de Departamentul Prim-ministrului și al Cabinetului (subordonat Guvernului Australian), pe perioada aflării „în exercițiu”, activitatea Guvernului continuă și treburile ordinare de administrare trebuie soluționate. Totuși guvernele care s-au succedat au urmat o serie de practici, cunoscute drept „caretaker conventions”, care au drept scop să asigure ca acțiunile lor să nu oblige într-un anumit fel Guvernul care urmează a fi investit și să nu limiteze libertatea de acțiune a acestuia din urmă. Pe scurt, aceste convenții presupun ca Guvernul să evite: 1. luarea unor decizii politice majore care pot să oblige guvernul ce urmează a fi investit; 2. efectuarea unor numiri importante; 3. asumarea unor contracte sau angajamente majore.

Conform Instrucțiunilor similare celor menționate *supra* (elaborate în august 2015 de Cabinetul de miniștri al Canadei), „Pe scurt, pe perioada alegerilor, Guvernul trebuie să se rezume, în materie de politici, cheltuieli și numiri, la activitatea care este:

(a) de rutină, sau

(b) necontroversată (adică nu implică dispute cu partidele din opoziție), sau

(c) urgentă și în interesul public, sau

(d) reversibilă de către un nou guvern fără costuri nejustificate sau tulburare a activității, sau

(e) aprobată de partidele de opoziție (în cazurile în care consultarea acestora este relevantă).

În procesul de determinare a activității care este necesară pentru o bună guvernare continuă, Guvernul trebuie inevitabil să exercite o analiză, apreciind necesitatea de a acționa și potențiala reacție publică, în contextul lipsei de încredere și a posibilității alegerii unui alt Guvern.”.

Urmare celor expuse supra, Guvernul a cărui mandat a încetat ar trebui să îndeplinească doar **funcții de administrare a treburilor publice, fără a promova politici noi.**

Astfel, Guvernului, a cărui mandat a încetat, i se mențin doar atribuțiile administrative, care includ deciziile zilnice, curente ale Guvernului, necesare funcționării neîntrerupte a serviciului public. Această activitate se reduce la faptul că, în așteptarea formării unei noi echipe guvernamentale, urmează să se evite o lipsă totală a puterii executive, care este una operativă și vitală pentru necesitățile societății.

La modul practic, funcțiile constituționale de administrare a treburilor publice nu pot fi definite exhaustiv, astfel încât în fiecare caz în parte urmează să fie evaluată circumscrierea acțiunilor din această perioadă a Guvernului în limitele impuse de Constituție.

Noua redacție a art. 7¹ din Legea nr. 64-XII din 30 mai 1990 instituie interdicția de a promova politici noi și de a prezenta Parlamentului spre examinare proiecte de legi, întrucât Guvernul care doar administrează treburile publice nu poate să-și asume inițiative politice importante *a fortiori* în privința unor chestiuni care au provocat dificultăți înainte de demisia sa sau au determinat în final această demisie. Sunt vizate, în special, deciziile care ar putea ulterior angaja durabil linia politică a viitorului Guvern.

Raționamentul limitării acțiunii Guvernului demisionar constă în faptul că un Guvern demisionar nu mai este susceptibil de a fi sancționat de către Parlament. Este evident că un Guvern demisionar nu mai poate fi răsturnat. Prin urmare, a acorda unui Guvern demisionar astfel de atribuții importante ar reprezenta un pericol pentru parlamentarism.

În acest context, este preferabil, din punct de vedere al echilibrului constituțional, ca astfel de atribuții importante, precum prezentarea în Parlament a proiectelor de legi, a noilor programe de activitate, să fie asumate de un Guvern plenipotențiar, care este supus controlului parlamentar.

În baza celor menționate, s-a decis de a atribui Guvernului a cărui mandat a încetat a competenței de a adopta acte cu caracter individual sau normativ necesare pentru administrarea treburilor publice și, în același timp, de a stabili activitățile care nu pot fi realizate de Guvernul a cărui mandat a încetat.

Restricțiile stabilite Guvernului a cărui mandat a încetat, precum și autorităților publice din subordinea Guvernului au fost determinate de următoarele criterii:

a) inadmisibilitatea promovării unei politici noi (prin proiecte de legi, de

programe, de strategii, prin adoptarea documentelor de politici, fie prin promovarea unor persoane noi în funcții de conducere) de către un Guvern care a primit vot de neîncredere.

Atragem atenția asupra faptului, că restricția stabilită de a nu elibera din funcție persoane cu funcții de demnitate publică și funcționari publici de conducere nu afectează dreptul legal al Guvernului de a aplica destituirea din funcție în calitate de sancțiune disciplinară, urmare a unei proceduri disciplinare aplicate demnitarilor și funcționarilor publici.

b) inadmisibilitatea asumării unor angajamente contractuale, care ar fi un factor de influență asupra politicii Guvernului ce urmează a fi investit sau care ar restrânge libertatea de acțiune a Guvernului următor.

Fundamentarea economico-financiară

Implementarea proiectului de lege nu atrage cheltuieli financiare suplimentare.

Modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare, actele normative care trebuie elaborate sau modificate

Amendamentele propuse în proiectul de lege nu implică necesitatea modificării sau completării altor acte normative.

Consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Ministerului Justiției (directorul „Transparența decizională”, compartimentul „Proiecte de acte normative remise spre coordonare”).

Viceministru

Nicolae EȘANU