

OPINIE PARȚIAL CONCORDANTĂ,

expusă în temeiul articolului 27 alin. (5) din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13 decembrie 1994 și articolului 67 din Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995

1. Pe 4 martie 2021, Curtea Constituțională a pronunțat Hotărârea nr. 7 pentru controlul constituționalității articolelor 15 alin. (2) lit. d), e), f), alin. (3), 23 alin. (3) și (6) și 26 alineatele (6) - (9) din Legea cu privire la Guvern nr. 136 din 7 iulie 2017 ([sesizarea nr. 2a/2021](#)), cu care sunt de acord în mare parte.

2. Cred că în această cauză nu a fost soluționat capătul sesizării în care s-a solicitat verificarea constituționalității **articolului 15 alin. (2) lit. e) și alin. (3), precum și a articolului 23 alin. (6) din Legea cu privire la Guvern, în partea în care interzic Prim-ministrului să propună pentru numire pe unii membri (miniștri) ai Guvernului al cărui mandat a încetat**, prin raportare la articolele 98 alin. (6) și 103 alin. (2) din Constituție.

3. În această cauză, problema constituționalității interdicției din prevederile contestate de a propune pentru numire pe unii membri (miniștri) ai Guvernului al cărui mandat a încetat se pune, în special, din perspectiva (i) naturii juridice a competențelor Guvernului al cărui mandat a încetat și (ii) a modului de soluționare a vacanței funcției intervenite într-un Guvern demisionar, atunci când numărul funcțiilor devenite vacante e atât de mare, încât nu se poate asigura (din punct de vedere numeric) o majoritate funcțională a acestuia.

4. Cu referire la primul aspect, este de menționat că, spre deosebire de Parlament și Președintele Republicii, care se aleg direct de către popor, Guvernul se instituie în mod derivat, obținând mandatul în baza votului acordat de către Parlament, care poate înceta dacă intervine unul din cazurile prevăzute la articolul 103 din Constituție. Astfel, potrivit acestui articol, indiferent dacă (i) mandatul a încetat de drept odată cu validarea alegerilor pentru noul Parlament; (ii) mandatul a fost retras de către Parlament în urma exprimării votului de neîncredere sau (iii) s-a renunțat la mandat în cazul demisiei Prim-ministrului sau a întregului Guvern, mandatul Guvernului încetează.

5. După încetarea mandatului său (indiferent din ce cauză), Guvernul funcționează cu competențe reduse și asigură continuitatea puterii executive. Fiind în așteptarea formării unui nou Guvern, acesta îndeplinește numai funcții de administrare a treburilor publice, până la depunerea jurământului de către noul Guvern. În acest caz, competențele tuturor membrilor Guvernului, inclusiv ale Prim-ministrului, se circumscriu competențelor Guvernului al cărui mandat a încetat.

6. Cu referire la cel de-al doilea aspect, trebuie menționat că, în mod ideal, în cadrul unui Guvern în exercițiu (demisionar) nu ar trebui să intervină vacanța unei funcții, deoarece după încetarea mandatului său, toți membrii Guvernului continuă să-și exercite atribuțiile, în spiritul normelor de loialitate constituțională, îndeplinind doar funcții de administrare a treburilor publice, până la depunerea jurământului de către noul Guvern.

7. În realitate, din varii motive, și în Guvernul demisionar poate interveni vacanța funcției unui membru al său. De principiu, în situațiile în care survine vacanța funcției se instituie interimatul funcției, care reprezintă o perioadă de timp în care funcția vacantă este exercitată de o altă persoană decât titularul funcției. Astfel, unul din instrumentele juridice prin care se soluționează vacanța funcției este instituția interimatului. Totuși, Constituția reglementează, la articolul 101 alin. (2), doar procedura asigurării interimatului în privința funcției Prim-ministrului, iar asigurarea interimatului celorlalte funcții este reglementată la nivel infraconstituțional. Din momentul în care, potrivit Constituției, un membru al Guvernului al cărui mandat a încetat este numit în funcția de Prim-ministru interimar, el are exact aceleași atribuții pe care le are un Prim-ministru demis. Astfel, mecanismul constituțional de la articolul 101 alin. (2) permite soluționarea cazului în care funcția de Prim-ministru devine vacantă.

8. *Per a contrario*, mecanismul (infraconstituțional) de soluționare a vacanței funcției celorlalți membri ai Guvernului în exercițiu este discutabil și depinde de numărul funcțiilor devenite vacante. Sub acest aspect, voi distinge două cazuri: (i) cazul în care numărul funcțiilor devenite vacante nu depășește 50 % din numărul total al funcțiilor Guvernului în exercițiu și (ii) cazul în care numărul acestora e mai mare de 51 %.

9. Totuși, Guvernul, inclusiv cel în exercițiu, este un organ colegial, iar asigurarea unei majorități efective a membrilor săi este esențială pentru activitatea acestei autorități. Vorbind despre majoritatea membrilor Guvernului, operez în procente, deoarece numărul ministerelor, respectiv al miniștrilor, poate fi modificat, și mă refer la 50 %, deoarece componenta majorității absolute de „+ 1”, în acest caz, totdeauna va fi asigurată de membrul de drept al Guvernului, devenit astfel în baza funcției deținute, conform legii organice aplicabile (*i. e.* Guvernatorul Găgăuziei).

10. Astfel, în cazul în care devin vacante un număr de funcții ce nu depășesc 50 % din componența Guvernului al cărui mandat a încetat, atunci articolul 26 alin. (6)-(9) din Legea Guvernului îi dă posibilitate Prim-ministrului să asigure, prin decizie, exercitarea interimatului funcțiilor devenite vacante de către ceilalți membri ai Guvernului, care, de fapt, în anumite condiții, cumulează funcția devenită vacantă cu cea deținută deja. Astfel, membrii Guvernului în exercițiu (cu excepția celor de drept) pot exercita interimatul doar al unei funcții devenite vacante. De aici, putem trage concluzia că intervenirea vacanței mai multor funcții în cadrul unui Guvern al cărui mandat a încetat nu afectează activitatea acestuia, atât timp cât este garantată o componență numerică de natură să asigure o majoritate de 50 % din numărul total al membrilor săi. De asemenea, instituția interimatului de la articolul 26 din Legea Guvernului soluționează doar cazul intervenirii vacanței unui număr de funcții care, totuși, nu afectează (din punct de vedere numeric) majoritatea absolută a Guvernului în exercițiu.

11. Situația, însă, este incertă în cazul în care ar interveni vacanța unui număr de funcții care ar depăși 51 % din componența Guvernului în exercițiu, deoarece Prim-ministrul nu va putea să asigure exercitarea interimatului tuturor funcțiilor efectiv vacante, așa cum prevede art. 26 alin. (6) – (9) din Legea Guvernului. De exemplu, dacă în cadrul unui Guvern demisionar 80 % din membrii săi refuză să exercite funcția deținută anterior demisiei, atunci cei 20 % de membri rămași pot asigura interimatul tot pentru atâtea funcții, exprimate procentual. Într-un asemenea caz, după dispunerea interimatului, ar rămâne vacante 60 % din funcțiile Guvernului în exercițiu.

12. Incertitudinea este generată și de faptul că: (1) Guvernul nu se va putea întruni în ședințe deliberative, deoarece, potrivit art. 28 alin. (6) din Legea Guvernului, ședințele sunt deliberative doar dacă la ele participă majoritatea membrilor, și (2) Guvernul nu va putea adopta hotărâri, deoarece, potrivit art. 37 alin. (2) din Legea menționată, acestea se adoptă în cadrul ședinței cu votul majorității membrilor Guvernului.

13. Prin urmare, în eventualitatea în care în Guvernul în exercițiu ar deveni vacante peste 51 % de funcții, acesta va deveni o autoritate nefuncțională.

14. Această lipsă de funcționalitate nu va putea fi depășită prin competențele secretarului de stat, sau secretarului general, care, potrivit articolului 27 din Legea Guvernului, în anumite situații, poate înlocui ministrul absent și poate să prezinte, în lipsa acestuia, în ședința Guvernului, subiectele de care este responsabil ministrul absent, deoarece acest fapt nici nu-i dă dreptul de vot, nici nu-l face membru al Guvernului, fie și un Guvern al cărui mandat a încetat. De altfel, articolul 97 din Constituție stabilește exhaustiv structura Guvernului, iar secretarul de stat, sau secretarul general, nu se regăsește acolo.

15. Este evident că un Guvern demisionar cu un Prim-ministru interimar nu poate exista sau perpetua în timp mai mult decât termenul prevăzut de Constituție. Totuși, argumentul potrivit căruia Guvernul în exercițiu asigură continuitatea puterii executive, iar acest fapt presupune un interval de timp relativ scurt, până la formarea noului Guvern, în viziunea mea, nu este convingător, deoarece, în pofida faptului că are o activitate, din punct de vedere temporal, condiționată, un Guvern al cărui mandat a încetat nu se poate exonera de obligațiile sale constituționale stabilite în articolul 103 alin. (2), *i. e.* administrarea treburilor publice. Altfel spus, durata în timp, chiar dacă este scurtă, a activității unui Guvern demisionar nu echivalează cu anularea funcțiilor acestuia stabilite în articolul 103 alin. (2) din Constituție, *i. e.* de administrare a treburilor publice.

16. În cazul în care intervenirea vacanței unui număr de funcții care depășesc 51 % din componența Guvernului în exercițiu nu poate fi soluționată prin mecanismul interimatului reglementat la nivel infraconstituțional, atunci această situație urmează să fie soluționată la nivel constituțional, prin dispozițiile articolului 98 alin. (6).

17. Cu referire la articolul 98 alin. (6) din Constituție, trebuie de menționat că acest articol distinge două cazuri în care Prim-ministrul îi propune Președintelui Republicii să revoce și/sau să numească pe unii membri ai Guvernului: (i) în caz de remaniere guvernamentală și (ii) de vacanță a funcției de membru al Guvernului. Referitor la cazul remanierii guvernamentale, împărtășesc concluziile Curții, potrivit cărora această instituție, deoarece implică expresia unei încrederi de ordin politic din partea Parlamentului, este posibilă doar în cadrul unui Guvern cu mandat, adică plenipotențiar. Totodată, sunt parțial de acord cu argumentul din § 22 al Hotărârii, potrivit căruia alin. (6) al articolului 98 din Constituție poate fi aplicat doar în cazul unui Guvern cu competențe depline și nicidecum în cadrul guvernelor demise sau care au demisionat. În opinia mea, această concluzie este una pertinentă doar pentru unul din cele două cazuri reglementate de articolul 98 alin. (6) din Constituție, *i. e.* remanierea guvernamentală, și nu se referă (cuprinde) la cazul vacanței funcției, care, reiterez, poate interveni, inclusiv în cadrul unui Guvern în exercițiu (caz invocat în sesizare). Spre deosebire de remaniere, cazul de vacanță a funcției poate interveni atât în cadrul Guvernului cu mandat, cât și în cadrul Guvernului al cărui mandat a încetat.

18. Prin urmare, în opinia mea, mecanismul soluționării vacanței funcției stabilit de articolul 98 alin. (6) al Constituției urmează să fie aplicat și în cazul Guvernului în exercițiu, doar că sub condiția asigurării unei majorități funcționale.

19. În acest context, consider că prevederile contestate în partea menționată la pct. 2 *supra*, care interzic în mod absolut posibilitatea numirii unor membri care să asigure interimatul funcției vacante în cadrul unui Guvern în exercițiu, sunt de natură să afecteze realizarea obligațiilor constituționale aferente administrării treburilor publice, așa cum prevede articolul 103 alin. (2) din Constituție, interpretat și dezvoltat de jurisprudența Curții Constituționale. Or, potrivit jurisprudenței Curții, niciun instrument juridic prevăzut de Constituție (în cazul dat competențele unui Guvern al cărui mandat a încetat de a îndeplini funcțiile de administrare a treburilor publice) nu poate fi lipsit de eficiență, golirea lui de conținut determinând caracterul lui iluzoriu și, implicit, încălcarea principiului constituțional al statului de drept (HCC nr. 7/2013, § 50).

20. În opinia mea, atât considerentul Curții de la § 47 al Hotărârii, potrivit căruia problema competențelor Guvernului al cărui mandat a încetat scoate în evidență o tensiune între două principii concurente: pe de o parte, principiul legitimității politice a Guvernului al cărui mandat a încetat, iar pe de altă parte, principiul necesității administrării treburilor publice, precum și testul elaborat de Curte în vederea stabilirii unui echilibru corect între aceste principii, trebuie, *mutatis mutandis*, extrapolate și în cazul competenței Prim-ministrului de a propune pentru numire Președintelui Republicii pe unii membri interimari ai Guvernului demisionar, doar că acest drept acordat Prim-ministrului demisionat/interimar (de a propune candidați la funcția de ministru interimar), de rând cu toate criteriile testului Curții, trebuie să fie condiționat și de necesitatea asigurării efective a majorității membrilor Guvernului în exercițiu.

Liuba Șova
Judecător al Curții Constituționale

4 martie 2021