

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,  
Chișinău MD 2004,  
Republica Moldova

### SESIZARE

prezentată în conformitate cu articolul 4 alin. (1) lit. a), 24, 25 alin.(1) lit. g) din Legea nr. 74 din 10 aprilie 2025 cu privire la Curtea Constituțională

**pentru controlul constituționalității Decretului nr. 420-X din 31 octombrie 2025 privind desemnarea domnului Nicolae Popescu în funcția de emisar special al Președintelui Republicii Moldova pentru afaceri europene și parteneriate strategice, de comun și a Decretului nr. 468-X din 10 decembrie 2025 privind desemnarea domnului Dorin Recean în funcția de emisar special al Președintelui Republicii Moldova pentru dezvoltare și reziliență**

08:20

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA		
Intrare Nr.	264a	
" 19 "	12	2025

## **I – AUTORII SESIZĂRII**

Igor DODON,

Diana CARAMAN,

Vasile COSTIUC,

Gaik VARTANEAN

Deputați în Parlamentul Republicii Moldova  
*Bulevardul Ștefan cel Mare și Sfânt 105,  
MD-2073, Chișinău*

## **II – OBIECTUL SESIZĂRII**

Prezenta sesizare are drept obiect controlul constituționalității Decretului nr. 420-X din 31 octombrie 2025 privind desemnarea domnului Nicolae Popescu în funcția de emisar special al Președintelui Republicii Moldova pentru afaceri europene și parteneriate strategice, de comun și a Decretului nr. 468-X din 10 decembrie 2025 privind desemnarea domnului Dorin Recean în funcția de emisar special al Președintelui Republicii Moldova pentru dezvoltare și reziliență.

## **III – EXPUNEREA PRETINSEI SAU A PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII**

La 31 octombrie curent, printr-un comunicat<sup>1</sup> pe pagina oficială a instituției prezidențiale a fost anunțat despre faptul că:

„Președinta Maia Sandu l-a numit pe Nicu Popescu în funcția de emisar special pentru afaceri europene și parteneriate strategice”.

---

<sup>1</sup> <https://presedinte.md/rom/comunicate-de-presa/presedinta-maia-sandu-l-a-numit-pe-nicu-popescu-in-functia-de-emisar-special-pentru-afaceri-europene-si-parteneriate-strategice>  
<https://presedinte.md/presa/presedinta-maia-sandu-l-a-numit-pe-dorin-recean-in-functia-de-emisar-special-pentru-dezvoltare-si-rezilienta>

Emisarul special pentru afaceri europene și parteneriate strategice are mandatul de a consolida sprijinul pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană, de a avansa dimensiunea politică a procesului de aderare și de a dezvolta relațiile cu partenerii strategici ai țării pentru consolidarea păcii și securității, în strânsă cooperare cu Președintele Republicii, Guvernul și Parlamentul.

Potrivit anexei<sup>2</sup> la Decret:

„în realizarea mandatului său, emisarul special:

- a) contribuie la consolidarea sprijinului pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană, în cooperare cu actorii politici, mass-media, mediul de afaceri, mediu academic și liderii de opinie;
- b) dezvoltă parteneriatele strategice cu instituțiile și agențiile Uniunii Europene pe dosarele-cheie ale parcursului european a Republicii Moldova ;
- c) promovează imaginea Republicii Moldova pe plan extern în vederea susținerii adoptării deciziilor la nivelul Uniunii Europene și al statelor membre și a facilitării procesului de aderare la Uniunea Europeană;
- d) cooperează cu statele partenere pentru a fortifica pacea și securitatea Republicii Moldova în cadrul formatelor de parteneriat bilaterale și multilaterale existente ;
- e) sprijină activitățile de informare publică pe plan intern, inclusiv în comunitățile cu sprijin redus pentru Uniunea Europeană și menține un dialog constant cu diaspora ;

Consecvent, la 10 decembrie curent, printr-un comunicat similar<sup>3</sup> pe pagina oficială a instituției prezidențiale a fost anunțat despre faptul că:

„Președinta Republicii Moldova, Maia Sandu, a semnat decretul de numire a domnului Dorin Recean în funcția de emisar special pentru dezvoltare și reziliență.”

Emisarul special pentru dezvoltare și reziliență are misiunea de a contribui la **promovarea eforturilor interinstituționale și multisectoriale** orientate spre consolidarea capacității statului de a preveni și combate amenințările de tip hibrid la adresa securității naționale. Mandatul prevede, totodată, promovarea imaginii Republicii Moldova în cadrul platformelor și organizațiilor internaționale dedicate rezilienței și securității, precum și schimbul de bune practici cu țările partenere. De asemenea, emisarul

---

<sup>2</sup> <https://presedinte.md/app/webroot/Decrete/468-n.pdf>

<sup>3</sup> <https://presedinte.md/rom/comunicate-de-presa/presedinta-maia-sandu-l-a-numit-pe-nicu-popescu-in-functia-de-emisar-special-pentru-afaceri-europene-si-parteneriate-strategice>  
<https://presedinte.md/app/webroot/Decrete/420-n.pdf>  
<https://presedinte.md/presa/presedinta-maia-sandu-l-a-numit-pe-dorin-recean-in-functia-de-emisar-special-pentru-dezvoltare-si-rezilienta>

special va contribui la mobilizarea sprijinului necesar pentru consolidarea rezilienței instituționale, economice și sociale a țării. ”

Potrivit anexei<sup>4</sup> la Decret:

„în realizarea mandatului său, emisarul special:

a) cooperează cu autoritățile administrației publice centrale, instituțiile din sectorul de securitate, reprezentanții societății civile, precum și cu organizațiile internaționale relevante, în vederea asigurării unui cadru coerent și eficient de acțiune în domeniul rezilienței;

b) promovează imaginea Republicii Moldova în cadrul platformelor, organizațiilor și inițiativelor internaționale, dedicate consolidării rezilienței și securității, acționând în limitele mandatului și în coordonare cu autoritățile competente ale statului;

c) promovează schimbul de bune practici, precum și atragerea de experți, asistenți tehnici, finanțări și proiecte strategice naționale și internaționale, orientate spre consolidarea rezilienței Republicii Moldova.”

Observăm că, nici în Legea nr. 155/2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice, nici în Legea nr.80/2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nu se regăsește funcția de „emisar”. Complementar, nici Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nu recunoaște și nu reglementează o asemenea funcție publică. Conform Constituției principalele atribuții ale Președintelui RM, includ reprezentarea statului pe plan internațional, garantarea suveranității, independenței, și integrității teritoriale, veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a instituțiilor, mediind între puteri, numește șefii de instituții (cu aprobarea Parlamentului) și este Comandatul Suprem al Forțelor Armate, având rolul de asigura stabilitatea și bunăstarea poporului, dar și de a promova integrarea europeană. Nici una din aceste prevederi specificate în Constituție, nu sunt specificate în Decretele de numire din 31 octombrie, 10 decembrie curent.

Unica prevedere care a fundamentat respectiva funcție este scrisă într-un alt Decret prin care a fost aprobat Regulamentul Aparatului Președintelui Republicii Moldova, norma privind „emisarii” fiind în vigoare din 31 octombrie 2025.

Mai mult ca atât, potrivit prevederilor art.18 al Regulamentului prevede că:

(2) Emisarul special acționează **în numele** și din însărcinarea directă a Președintelui Republicii Moldova, în limitele mandatului conferit de acesta.

(3) Emisarul special **reprezintă Președintele Republicii Moldova** în relațiile cu autoritățile publice din țară și din străinătate, cu organizațiile internaționale, partenerii de dezvoltare, precum și cu alte persoane juridice sau fizice, în limitele mandatului conferit.

(4) Emisarul special nu deține calitatea de personal al Cabinetului Președintelui Republicii Moldova și își desfășoară activitatea **cu titlu gratuit**.

<sup>4</sup> <https://presedinte.md/app/webroot/Decrete/468-n.pdf>

(5) În exercitarea mandatului, emisarul special are obligația de a respecta Constituția Republicii Moldova, actele normative, precum și dispozițiile Președintelui Republicii Moldova.

(6) Mandatul emisarului special încetează prin decret al Președintelui Republicii Moldova.

(7) Aparatul Președintelui Republicii Moldova ține evidența emisarilor speciali și **asigură suportul logistic necesar** desfășurării activității acestora.

Din aceste prevederi ale Regulamentului se impun o serie de raționamente (care deși par retorice) pentru că răspunsul este unul evident, totuși merită a fi aduse în lumina:

1. Emisarul este „voluntar” – neremunerat, însă „logistica” este din contul Aparatului Președintelui, or „logistica” (bilete avia, diurne, cadouri protocolare, etc.) poate depăși cu ușurință salariul mediu al unui angajat din cabinetul Persoanei cu funcție de demnitate publică.
2. Fiind totuși finanțat logistic din bugetul de stat (Aparatul Președintelui) – este emisarul sau nu subiect al declarării averii și intereselor personale? Dacă nu este, atunci cum se asigură politica de integritate și anticorupție a respectivei funcții?
3. Reprezentând Președintele Republicii Moldova, „emisarul” are sau nu are o fișă de post? Cum se realizează controlul îndeplinirii acesteia? Poate emisarul sub paravanul „reprezentării Președintelui” să interacționeze în mod voluntar și eventual abuziv în raport cu alte autorități publice?
4. Fiind voluntar - șomer în esență, poate acesta cumula funcții publice sau private? Cum se asigură sursa de existență a „emisarului”?
5. Cum se contabilizează stagiul profesional al „emisarului”? Cum se contabilizează asigurarea socială și contribuțiile la bugetul asigurărilor sociale și cele medicale?

Revenind la aspectele de drept, este unanim recunoscut faptul că regulamentele pot fi aprobate doar dacă se bazează sau rezultă din lege, deoarece ele sunt acte normative de rang inferior, care detaliază aplicarea legilor, ele nu pot crea drepturi sau obligații noi, ci doar le implementează pe cele stabilite deja prin lege, având ca scop armonizarea, aplicarea și organizarea practică a legislației.

Or, prin prisma principiului legalității: Un regulament nu poate depăși sfera de aplicare a legii pe care o detaliază, el nu poate introduce norme noi, ci doar le execută și le clarifică pe cele existente.

Astfel, este esențial ca regulamentele să nu contrazică normele primare, ci să le detalieze.

În jurisprudența sa constantă, Înalta Curte a subliniat că actele normative subordonate legii trebuie să fie conforme Constituției și legilor, în înțelesul de a nu cuprinde reglementări sau dispoziții contrare, să nu aibă ca obiect de reglementare

domenii sau raporturi primare care sunt de domeniul legii și să fie emise în limitele competenței organului de stat respectiv.

Complementar, Curtea menționează că, în temeiul art.6 din Constituție, principiul fundamental aflat la baza organizării și funcționării aparatului de stat este separația puterilor în legislativă, executivă și judecătorească.

Fiecare dintre aceste autorități este investită cu anumite prerogative, potrivit prevederilor Constituției, nici una dintre ele neavând posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celeilalte sau de a le transmite exercitarea acestora. Or, prin adoptarea modificărilor la Regulamentul Aparatului Președintelui, au fost introduse norme primare, fapt care presupune excedarea cadrului legislativ, instituirea unor norme primare și încălcarea principiului separației puterilor prin asumarea rolului de legiferare de către șeful statului.

În ceea ce privește controlul constituționalității actului normativ cu caracter individual, în speță Decretele supuse criticii de constituționalitate, subliniem că odată cu adoptarea Hotărârii nr. 13 din 21 mai 2020, Înalta Curte a creat o nouă orientare jurisprudențială, or, în pofida practicii sale anterioare:

„37. Curtea a subliniat că această circumstanță nu presupune lipsa de competență a Curții în cazul în care sunt contestate hotărâri ale Parlamentului sau **decrete ale Președintelui Republicii Moldova referitoare la funcții de demnitate publică de rang constituțional** (*i.e.*, care sunt prevăzute expres în Constituție sau care au un rol fundamental pentru ordinea juridică constituțională).”

În vederea determinării dacă „emisarul” în calitate de funcție nou-creată **este sau nu de rang constituțional sau are sau nu un rol fundamental pentru ordinea juridică constituțională**, urmează să analizăm următoarele aspecte, reieșind din misiunea, competențele, statutul juridic și „sarcinile postului”:

- a) cooperează cu autoritățile administrației publice centrale, instituțiile din sectorul de securitate, reprezentanții societății civile, precum și cu organizațiile internaționale relevante, în vederea asigurării unui cadru coerent și eficient de acțiune în domeniul rezilienței;
- b) promovează imaginea Republicii Moldova în cadrul platformelor, organizațiilor și inițiativelor internaționale, dedicate consolidării rezilienței și securității, acționând în limitele mandatului și în coordonare cu autoritățile competente ale statului;
- c) promovează schimbul de bune practici, precum și atragerea de experți, asistenți tehnici, finanțări și proiecte strategice naționale și internaționale, orientate spre consolidarea rezilienței Republicii Moldova.”

Dat fiind că, Înalta Curtea nu a explicat până în prezent criteriile potrivit cărora un funcționar are un „rol fundamental pentru ordinea juridică constituțională” vom aplica raționamente generale de drept și considerăm că cele mai concludente sunt:

- are atribuții pentru realizarea principiilor și domeniilor constituționale (de exemplu politică externă, securitate, ordine publică);
- atribuțiile sale pot afecta balanța puterilor și în special separația acestora (de exemplu atribuții specifice executivului – care rezultă din art.2 al Legii nr.136/2017 cu privire la Guvern);
- deține atribuții în domeniul drepturilor și libertăților omului (de exemplu intervine în domenii precum securitate națională și ordinea publică);
- alte atribuții indispensabile funcționării autorităților de nivel constituțional (de exemplu reprezentarea Republicii Moldova în cadrul organismelor internaționale.)
- beneficiază de legitimitate constituțională – a fost numit prin Decret de către Președintele Republicii Moldova.

Din raționamentele expuse *supra*, rezultă expres faptul că „emisarul” special pentru dezvoltare și reziliență, de comun cu cel pentru afaceri europene și parteneriate strategice, reprezintă o funcție de rang constituțional, iar dacă o privim prin prisma competențelor acordate, ultimele vin în disonanță cu principiul separației puterilor în stat, având competențe specifice executivului.

Prin urmare, atestăm că reglementarea prin norme infra-lege a „funcției emisarilor” nu are suport constituțional, această titulatură fiind introdusă printr-un regulament subsecvent legii, conținând astfel norme primare.

Competențele acordate „emisarilor” sunt de natură constituțională prin prisma argumentelor privind impactul funcțional și domeniile de interacțiune.

Complementar, spectrul competențelor acordate creează riscul compromiterii principiului separației puterilor în stat, consacrat de art. 6 din Constituție.

Emiterea Decretelor contestate a fost realizată în lipsa unei asemenea competențe, contrar art. 88 din Constituție, precum și contrar articolului 6. Or, Constituția nu conferă dreptul șefului statului de a institui funcții, dar în special prin acte subsecvente legii.

Vorbind despre analogia atestată în jurisdicțiile constituționale observăm că Înalta Curte a Republicii Turcia a anulat un decret<sup>5</sup> al Președintelui prin care au fost demisi guvernatori ai băncii naționale cu menținea că „dreptul președintelui de a reduce/anula mandatele încalcă constituția”, în motivarea deciziei Curtea a subliniat că asemenea competențe prezidențiale **necesită suport legislativ**.

În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională Federală din Germania a reafirmat în numeroase hotărâri faptul că **doar legea poate crea organe sau funcții cu atribuții publice semnificative**, iar **actele administrative sau executive nu pot substitui legea** în acest sens. De exemplu, Curtea face deseori distincția între

<sup>5</sup> <https://www.ft.com/content/f29obbaf-od12-4480-befo-4baca576e6b7>

reglementare legală și acte administrative care nu pot stabili norme juridice cu efect primar fără temei legislativ. Aceasta reflectă principiul separației puterilor și legalității absolute.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) pune constant accent pe faptul că **actele autorităților publice trebuie să aibă temei în dreptul UE sau în dreptul național** și nu pot crea norme sau efecte juridice fără o bază legală corespunzătoare. De exemplu, CJUE a analizat situații în care **organe administrative sau jurisdicții au adoptat reguli care depășesc cadrul legal** și le-a respins pe motiv că se încalcă principiile statului de drept și legalității. Acest principiu este reflectat în jurisprudența CJUE privind **dreptul instanței sau a autorităților naționale de a asigura aplicarea legislativă strictă**.

În numeroase state membre ale Consiliului Europei<sup>6</sup> (Spania, Italia, Cehia, Polonia etc.), **curțile constituționale interpretează principiul separației puterilor astfel încât atribuțiile administrative sau executive să nu poată întemeia singure noi funcții sau competențe fără legea care să le autorizeze**. Aceste curți pot declara acte administrative **neconstituționale** dacă acestea încalcă atribuțiile exclusive ale legislativului. (doctrină generală a Curților Constituționale europene).

În 2020, Curtea Constituțională a României a analizat **decretele prezidențiale** privind instituirea stării de urgență în contextul pandemiei COVID-19. Deși în principiu decretul de stare de urgență este constituțional, Curtea a subliniat că: **măsurile adoptate prin decret trebuie să rămână în limitele competențelor constituționale ale președintelui, dacă decretul conține măsuri care depășesc competența legală sau restrâng drepturi fără temei legal clar, acestea pot fi anulate sau respinse.**<sup>7</sup>

În cauza *Biraogo v. Philippine Truth Commission*, Curtea Supremă a subliniat că „pentru ca Președintele să creeze o funcție/organism public, acesta trebuie să fie autorizat de **Constituție sau de un act legislativ (statut) specific.**”<sup>8</sup>

În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a subliniat că: următorul considerent al Comisiei de la Veneția: „Respectarea principiului preeminenței dreptului nu se poate limita numai la punerea în aplicare a prevederilor explicite și formale ale legii și ale Constituției. Respectarea preeminenței dreptului implică, de asemenea, un comportament și practici constituționale, care să faciliteze conformarea cu normele formale de către toate organele constituționale și respectul reciproc între acestea” (a se vedea Avizul Comisiei de la Veneția nr. 685/2012 din 17 decembrie 2012, CDL-AD(2012)026, § 72).

<sup>6</sup> [https://www.venice.coe.int/files/2014-05-02-CECC-e.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.venice.coe.int/files/2014-05-02-CECC-e.pdf?utm_source=chatgpt.com)

<sup>7</sup> <https://covid-and-constitutionalism.tk.elte.hu/en/romania>

<sup>8</sup> <https://elibrary.judiciary.gov.ph/thebookshelf/showdocs/1/53099>

În acest sens, sunt pertinente concluziile Comisiei de la Veneția, potrivit cărora „[...] culturile politice și constituționale trebuie dezvoltate. Demnitarii nu urmăresc întotdeauna interesele statului ca un întreg. [...] Instituțiile nu pot fi privite separat de persoanele care le conduc. [...] O lipsă de respect față de instituții este strâns legată de o altă problemă în cultura politică și constituțională, și anume încălcarea principiului cooperării loiale între instituții. [...] Numai respectul reciproc poate duce la stabilirea unei practici reciproc acceptate, care este în conformitate cu patrimoniul constituțional european și care îi permite unui stat să evite și să depășească crizele cu serenitate” (a se vedea Avizul Comisiei nr. 685/2012, CDL-AD(2012)026, § 73).

**Concluzii de neconstituționalitate:** Decretele supuse criticilor de neconstituționalitate reprezintă riscuri evidente de fentare a principiului separației puterilor în stat, de compromitere a principiului legalității consacrat în articolul 6 din Constituție în coroborare cu articolul 88 care reglementează atribuțiile șefului statului.

Or, chiar și în ipoteza invocării art.88 lit.j) din Constituție „exercită și alte atribuții stabilite prin lege”, care oferă posibilitatea de a cuprinde și o altă situație, care pentru reglementarea sa necesită emiterea unui decret prezidențial. Observăm că norma constituțională operează cu sintagma „stabilită prin lege”

## **V – CADRUL CONSTITUȚIONAL**

### **Constituția Republicii Moldova**

#### **Articolul 1**

##### **Statul Republica Moldova**

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.

#### **Articolul 6**

##### **Separația și colaborarea puterilor**

În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

#### **Articolul 7**

##### **Constituția, Lege Supremă**

Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.

#### **Articolul 88**

### **Alte atribuții**

Președintele Republicii Moldova îndeplinește și următoarele atribuții:

- a) conferă decorații și titluri de onoare;
- b) acordă grade militare supreme prevăzute de lege;
- c) soluționează problemele cetățeniei Republicii Moldova și acordă azil politic;
- d) numește în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege;
- e) acordă grațiere individuală;
- f) poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național;
- g) acordă ranguri diplomatice;
- h) conferă grade superioare de clasificare lucrătorilor din procuratură, judecătoria și altor categorii de funcționari, în condițiile legii;
- i) suspendează actele Guvernului, ce contravin legislației, până la adoptarea hotărârii definitive a Curții Constituționale;
- j) exercită și alte atribuții stabilite prin lege.

## **IV – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII**

Urmare celor expuse, în conformitate cu prevederile art. 1, 6, 7 și 88 din Constituția Republicii Moldova, articolul 4 alin. (1) lit. a), 24, 25 alin.(1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională.

### **Solicităm Înaltei Curți:**

1. Admiterea spre examinare și declararea admisibilă a prezentei sesizări;
2. Declararea neconstituțională a Decretului nr. 420-X din 31 octombrie 2025 privind desemnarea domnului Nicolae Popescu în funcția de emisar special al Președintelui Republicii Moldova pentru afaceri europene și parteneriate strategice.
3. Declararea neconstituțională a Decretului nr. 468-X din 10 decembrie 2025 privind desemnarea domnului Dorin Recean în funcția de emisar special al Președintelui Republicii Moldova pentru dezvoltare și reziliență.

## **V – DATE SUPLIMENTARE REFERITOARE LA OBIECTUL SESIZĂRII**

Obiectul prezentei sesizări nu a fost anterior obiect al constituționalității sau al interpretării Constituției.

## **VI - LISTA DOCUMENTELOR**

Nu sunt.

## VII - DECLARAȚIA ȘI SEMNATURA

Declar pe onoare ca informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

Cu respect,

• Dodon Igor,  
Președintele fracțiunii  
Partidului Socialiștilor

• VARTANEAN Gaik  
Președintele fracțiunii  
ALTERNATIVA

• Coșinc Vasile  
Președintele fracțiunii  
Democrația Acasă

• Caraman Diana  
Președintele fracțiunii  
PC Rell