

## ASPECTE COMPARATIVE PRIVIND SUSPENDAREA ȘI ÎNCETAREA MANDATULUI PREȘEDINTELUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA ȘI ÎN ALTE STATE

CZU: 342.511:342.534.1(478+100)

*Mihai BALABAN*

This article aims to identify the mechanism of suspension and the assessment of the institution of termination of the head of state, in relation to other states, to substantiate the necessary support for establishing a standardized model of good governance, based on respect for the principle of separation of powers. compliance with constitutional provisions. The main objective is the analysis and scientific knowledge on the institution of suspension and termination of the head of state in other states, in order to identify and propose methods to improve these mechanisms in the regulatory framework of the Republic of Moldova.

**Keywords:** *head of state, good governance, evaluation, suspension, termination, separation of powers.*

Potrivit Constituției, respectarea principiului separării și colaborării ramurilor puterii în stat implică nu doar faptul că niciuna dintre ramurile puterii nu intervine în competențele unei alte ramuri, dar și faptul că niciuna dintre aceste ramuri nu își va neglija atribuțiile pe care este obligată să le exercite în domeniul specific de activitate, în special atunci când astfel de obligații sunt prevăzute de Constituție.

Nerespectarea normelor constituționale de către autoritățile publice poate declanșa procedura sancționării constituționale a acestora și, prin urmare, nici șeful statului nu poate fi în afara unei asemenea răspunderi.

În lumina Constituției, Președintele țării nu este omnipotent, ci este ținut de obligația de devotament constituțional de a respecta limitele impuse de Constituție și poartă răspundere pentru îndeplinirea cu bună-credință a atribuțiilor ce îi revin [1].

Totodată, depunerea jurământului constituie asumarea de către Președintele Republicii Moldova a unui angajament juridic față de poporul Republicii Moldova de a acționa în spiritul Constituției, de a manifesta respect față de democrație și valorile statului de drept.

Depunând jurământul, Președintele Republicii Moldova își asumă necondiționat, în mod public și solemn, obligația de a acționa exclusiv în spiritul loialității față de Constituție și de a nu încălca jurământul în nicio împrejurare [2]. Totodată, încălcarea jurământului este, pe de o parte, o încălcare gravă a Constituției, iar o încălcare gravă a Constituției este, pe de altă parte, o încălcare a jurământului. Gravitatea acestei încălcări poate ridica o problemă de incompatibilitate a Președintelui cu funcția exercitată.

Potrivit articolului 89 din Constituția Republicii Moldova [3], în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încălcă prevederile Constituției, Președintele poate fi sus-

pendat din funcție de Parlament, cu votul a două treimi din deputați. Propunerea de suspendare din funcție poate fi inițiată de cel puțin o treime din deputați și se aduce, neîntârziat, la cunoștința Președintelui Republicii Moldova. Totodată, potrivit dispozițiilor constituționale, Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută. În consecință, dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui.

În context, este necesar de a sublinia că Constituția nu definește noțiunea de „faptă gravă”. Prin urmare, aceasta atribuție îi revine Curții Constituționale, care urmează să stabilească gravitatea faptelor șefului statului în cadrul constatării circumstanțelor care justifică suspendarea Președintelui Republicii Moldova din funcție. Astfel, potrivit competențelor sale, anume Curtea Constituțională, la examinarea sesizării privind constatarea circumstanțelor ce justifică suspendarea din funcție a Președintelui Republicii Moldova, determină gravitatea faptelor comise de șeful statului care ar argumenta suspendarea sa din funcție.

Astfel, dacă legiuitorul constituant s-a referit exclusiv la „fapte grave”, *per a contrario*, nu pot fi reținute drept element declanșator al procedurii de suspendare acele fapte care, deși contravin normelor constituționale, nu produc efecte juridice majore, care să modifice decisiv echilibrul constituțional între autoritățile statului.

În doctrină s-a remarcat că, din punct de vedere juridic, gravitatea unei fapte se apreciază în raport cu valoarea vătămată, precum și cu urmările sale dăunătoare, produse sau potențiale, cu mijloacele folosite, cu persoana autorului faptei, cu scopul pentru care a săvârșit fapta [4]. În acest context, cu referire la faptele de încălcare a ordinii juridice constituționale, pot fi considerate fapte grave de încălcare a prevederilor Constituției actele de decizie sau sustragerea de la îndeplinirea unor acte de decizie obligatorii, prin care șeful statului ar împiedica funcționarea autorităților publice, ar suprima sau ar restrânge drepturile fundamentale ale omului, ar tulbura ordinea constituțională ori ar urmări schimbarea acesteia.

La fel, în doctrină se regăsesc opinii potrivit cărora normele de drept constituțional ar trebui să reglementeze în mod expres și limitativ conținutul faptelor grave, care constituie elementul declanșator al angajării răspunderii juridico-politice a Președintelui. În context, se impune concluzia că, așa cum orice societate este supusă la modificări de-a lungul timpului, prin racordare la contextul istoric, socio-politic și economic, și conținutul unor asemenea fapte grave poate suferi transformări, iar Constituția are scopul de a asigura stabilitate în timp tocmai prin caracterul rigid în fața revizuirii și prin generalitatea normelor instituite.

Totodată, dacă ne referim la suspendare ca la o modalitate care în consecință are scopul de a sancționa șeful statului, constatăm că aceasta este mai degrabă o stare intermediară, dar nu una definitivă în materia sancțiunilor. Prin urmare, aplicarea suspendării, ca efect al sancționării pentru săvârșirea unor fapte grave de către șeful statului, ar fi mai degrabă o înlăturare a Președintelui Republicii Moldova de la exercitarea atribuțiilor.

Cu toate că instituția suspendării Președintelui Republicii Moldova a fost aplicată extrem de rar, un asemenea caz a fost atestat pe 17 octombrie 2017, atunci când, prin hotărârea Curții Constituționale nr.28 din 17.10.2017, Președintele Republicii Moldova a fost suspendat temporar din funcție.

Curtea a constatat faptul că refuzul Președintelui de a-și executa obligațiile constituționale constituie **imposibilitate temporară de a-și exercita atribuția (atribuțiile) în cauză și justifică instituirea interimatului funcției, care se asigură, în ordine, de Președintele Parlamentului sau de Prim-ministru, pentru exercitarea acestei (acestor) obligații constituționale a Președintelui.**

Respectiv, circumstanțele de suspendare au fost întrunite atunci când Președintele Republicii Moldova nu și-a îndeplinit atribuțiile prevăzute de Constituție și a refuzat de două ori numirea lui Eugen Sturza în funcția de ministru al Apărării.

Ca rezultat, decretul de numire a dlui Eugen Sturza în funcția de ministru a fost semnat de către Președintele Parlamentului, în conformitate cu prevederile articolului 91 din Constituție.

Ulterior, atribuțiile Președintelui Republicii Moldova au fost suspendate prin Decizia Curții Constituționale din 2 ianuarie 2018. Decizia a fost luată după ce Președintele Republicii Moldova a respins pentru a doua oară candidaturile la funcțiile de miniștri propuse de Guvern.

Curtea a constatat faptul că refuzul deliberat al Președintelui de a-și îndeplini obligația constituțională de numire a candidaturilor propuse repetat de Prim-ministru constituie, în sensul articolului 91 din Constituție, imposibilitate temporară de a-și exercita atribuția în cauză, circumstanțe care justifică interimatul funcției de Președinte. Iar atribuțiile de numire a miniștrilor au fost delegate Președintelui Parlamentului Republicii Moldova.

Pe 5 ianuarie 2018, Președintele Igor Dodon a fost suspendat din funcție, ca urmare a refuzului de a promulga legea antipropagandă.

Respectiv, Curtea a decis suspendarea Președintelui Republicii Moldova din funcția de șef al statului pentru această acțiune, constatând circumstanțele care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova.

Conform opiniei expuse Teodor Cîrnaț, suspendările nominalizate ale Președintelui Republicii Moldova sunt neconstituționale. Astfel, potrivit autorului, dacă după prima constatare de către Curtea Constituțională că Președintele Republicii Moldova a refuzat intenționat să-și exercite atribuțiile constituționale, Parlamentul Republicii Moldova urma să aplice mecanismul prevăzut la articolul 89 din Constituție, care prevede că: în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele Republicii Moldova poate fi suspendat din funcție de Parlament, cu votul a două treimi din deputați [5].

Cu referire la aplicarea acestui mecanism, urmează să revenim la aprecierea criteriilor de aplicare a sintagmei „fapte grave” prin care se încalcă prevederile Constituției. Astfel, considerăm că sub incidența noțiunii „fapte grave”, prin care se încalcă prevederile Constituției, ar cădea acțiunile Președintelui de refuz repetat al numirii

miniștrilor sau de refuz repetat al promulgării unei legi. Astfel, anume aceste considerente au fost redade de Curtea Constituțională prin deciziile sale de suspendare a Președintelui Republicii Moldova.

În Constituția României, mecanismul suspendării Președintelui țării este practic similar cu cel din Republica Moldova, cu anumite particularități. Una dintre diferențe constă în faptul că Parlamentul României este unul bicameral, respectiv fiind format din două Camere: Camera Deputaților și Camera Senatorilor. Ca urmare, asupra suspendării vor decide două Camere, spre deosebire de Republica Moldova, unde Parlamentul este format dintr-o sigură Cameră care are asemenea prerogative.

Astfel, potrivit art.95 alin.(1) din Constituția României, în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care se încalcă prevederile Constituției, Președintele României poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, în ședința comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor, după consultarea Curții Constituționale. Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută [6].

Respectiv, spre deosebire de Constituția Republicii Moldova, care prevede că Președintele poate fi suspendat prin votul a 2/3 din deputați, Constituția României prevede faptul că Președintele României poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, în ședința comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor. Astfel, se distinge o altă diferență ce ține de numărul voturilor exprimate necesare pentru inițierea procedurii de suspendare a Președintelui.

Din punct de vedere procedural, Curtea Constituțională a României este autoritatea care dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României.

Iar propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României împreună cu dovezile pe care se întemeiază se trimit în copie Curții Constituționale, de președintele care a condus ședința comună a celor două Camere.

Avizul cu privire la suspendarea din funcție a Președintelui României se emite de Curtea Constituțională în urma dezbaterii propunerii de suspendare și a dovezilor prezentate potrivit art.43 alin.(1) din Legea nr.47/1992) [7].

În cazul în care se constată justificarea motivelor de suspendare, Curtea Constituțională constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României și comunică cele constatate Parlamentului și Guvernului (art.44 alin.(1) din Legea nr.47/1992). Totodată, vacanța funcției de Președinte al României se constată la cererea președintelui uneia dintre Camerele Parlamentului sau a președintelui interimar care exercită atribuțiile Președintelui României în perioada cât acesta este suspendat din funcție (alin.(3)). În cazul în care Președintele României a fost suspendat din funcție, cererea pentru constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul se face de președintele care a condus lucrările ședinței comune a celor două Camere ale Parlamentului, pe baza hotărârii adoptate în ședința comună (alin.(4)).

Cu privire la încetarea mandatului șefului statului, notăm că, potrivit prevederilor constituționale de la alin.(1) art.90, vacanța funcției de Președinte al Republicii Mol-

dova intervine în caz de expirare a mandatului, de demisie, de demitere, de imposibilitate definitivă de exercitare a atribuțiilor sau de deces.

Totodată, expirarea mandatului reprezintă o modalitate prin care mandatul Președintelui încetează de drept. Demisia reprezintă o manifestare unilaterală de voință prin care Președintele renunță la funcție și astfel are loc încetarea înainte de termen a mandatului prezidențial.

O astfel de situație a avut loc pe 21 februarie 1991, când Președintele Mircea Snegur și-a înaintat demisia. Însă, cererea de demisie nu a fost acceptată de către Parlament. Or, potrivit art.90 alin.(2) din Constituție, cererea de demisie se prezintă Parlamentului care se pronunță asupra ei.

În cea de-a treia modalitate, imposibilitatea definitivă de exercitare a atribuțiilor are un caracter ireversibil, fiind determinată, de exemplu, de un motiv medical.

Atragem atenția asupra faptului că în cazul întrunirii circumstanțelor de demitere a Președintelui vor fi aplicabile prevederile articolului 89 din Constituție.

Astfel, potrivit prevederilor constituționale, referendumul de demitere a șefului statului poate fi inițiat în exclusivitate de Parlament. În conformitate cu prevederile Codului electoral, referendumul se va desfășura în termen de cel mult 30 de zile de la data adoptării deciziei de suspendare, acesta fiind valabil dacă vor participa cel puțin o treime din numărul persoanelor înscrise în listele electorale. Totodată, Hotărârea privind demiterea Președintelui Republicii Moldova se consideră adoptată prin referendum republican dacă pentru ea au votat un număr de alegători egal sau mai mare decât în cazul alegerii Președintelui Republicii Moldova.

Comparativ cu alte state, în Germania, potrivit art.61 alin.(1) din Legea Fundamentală a Republicii Federale Germania din 23 mai 1949 [8], Bundestagul sau Bundesratul îl poate pune sub acuzare pe Președintele Federal în fața Curții Constituționale Federale în cazul încălcării intenționate a Constituției sau a oricărei alte legi federale. Propunerea de punere sub acuzare trebuie susținută de cel puțin un sfert dintre membrii Bundestagului sau de un sfert dintre voturile Bundesratului.

În Austria, demiterea Președintelui Federal se efectuează la inițiativa Consiliului Național, Camera de jos a Adunării Federale. Astfel, pentru a se vota, este necesară prezența a cel puțin jumătate dintre membrii Consiliului Național, decizia fiind luată cu o majoritate de două treimi dintre voturile exprimate [9]. În cazul încălcării prevederilor Constituției, cererea de instituire a procedurilor judiciare împotriva Președintelui Federal se depune de autoritatea competentă la Consiliul Național, care votează în legătură cu gestionarea acestei situații de către Adunarea Federală. În cazul în care Consiliul Național se pronunță în favoarea acesteia, Cancelarul Federal va convoca imediat Adunarea Federală, care prin vot va încuviința declanșarea procedurii. Inițiativa demiterii șefului statului în Bulgaria și în Albania aparține unei pătrimi din numărul deputaților aleși ai Parlamentului [10, 11], iar în Ungaria – unei cincimi din membrii Adunării Populare. În Grecia și în Georgia o propunere de a intenta o acțiune constituțională împotriva Președintelui Republicii și de punere sub acuzare a acestuia va fi depusă în Parlament, fiind semnată de cel puțin o treime din membrii acestuia. În

Letonia și în Armenia propunerea de demitere se înaintează de cel puțin jumătate din membrii Parlamentului [12, 13].

Totodată, este de menționat că demiterea șefului statului pe cale exclusiv parlamentară este, de regulă, specifică republicilor parlamentare.

Astfel, în Letonia Președintele Republicii poate fi revocat din funcție de către Parlament, cu votul a cel puțin două treimi din membrii prezenți la vot. În Armenia Parlamentul poate demite șeful statului cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților, doar în baza avizului Curții Constituționale, în care se va constata încălcarea Constituției. La fel, o procedură asemănătoare este prevăzută și de Constituția Georgiei, cu mențiunea că Parlamentul trebuie să adopte decizia de demitere a Președintelui Republicii în termen de 15 zile de la recepționarea avizului Curții Constituționale. Dacă decizia nu va fi luată în acest termen, o nouă procedură de demitere a șefului statului, ales prin vot universal, pentru aceleași motive, nu mai poate fi inițiată [14].

În Italia, prima referire la cazuri de suspendare apare în Constituție la articolul 90, care stipulează că „președintele nu poate fi tras la răspundere pentru deciziile sale din timpul exercitării mandatului decât în caz de înaltă trădare sau violare a Constituției”. Astfel, Președintele poate fi demis de către Parlament cu majoritatea absolută a membrilor săi.

Capitolul V al Constituției Germaniei se referă la Președinte. În cazul în care acesta nu mai are capacitatea de a-și exercita atribuțiile, acestea sunt preluate de șeful Bundesratului (Camera superioară a Parlamentului). Bundestagul sau Bundesratul îl poate trimite pe Președinte în fața Curții Constituționale Federale sub acuzația că a încălcat Constituția ori alte legi federale. Declanșarea procedurilor de demitere a Președintelui trebuie să fie susținută de cel puțin un sfert din membrii Bundestagului sau ai Bundesratului. Decizia de suspendare trebuie luată cu două treimi din membrii Bundestagului sau ai Bundesratului. În cazul în care Curtea Constituțională îl găsește pe Președinte vinovat de violarea Constituției sau a unor legi, va anunța că acesta și-a pierdut postul de președinte.

Constituția Statelor Unite ale Americii prevede, referitor la demiterea Președintelui, că președintele, vicepreședintele și ofițerii civili ai SUA vor fi demiși în cazul în care sunt puși sub acuzare pentru mită, înaltă trădare, alte delictе și infracțiuni foarte grave.

Articolul 7 din Constituția Franței permite Consiliului Constituțional să constate incapacitatea Președintelui de a-și exercita funcția. Totodată, o procedură referitoare la destituirea sau suspendarea din funcție a Președintelui nu este prevăzută.

În final, concluzionăm că suspendarea și demiterea șefului statului reprezintă o sancțiune aplicată ca efect al răspunderii sale constituționale pentru neexecutarea obligațiilor constituționale, care au drept consecință încetarea definitivă, înainte de termen, a mandatului său. Astfel, având în vedere că suspendarea și ulterior demiterea din funcție a Președintelui este o măsură foarte gravă, care are un caracter sancționator, este necesar ca gravitatea faptelor să fie dovedită și stabilită de Curțile Constituționale sau de alte organe competente potrivit Constituției statelor.

**Referințe:**

1. HCC nr.28 din 17 octombrie 2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr.18-26, art.1.
2. HCC nr.2 din 24 ianuarie 2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr.356-359, art.94.
3. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.1. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr.78, art.140.
4. MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.S. *Constituția României. Comentariu pe articole*. București: C.H. Beck, 2008. 1505 p.
5. CĂRNAȚ, T. *Drept constituțional și instituții politice*. Chișinău, 2020, p.175.
6. Constituția României, <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339> [Accesat: 05.04.2021]
7. Lege privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale a României, nr.47 din 18.05.1992. Republicată în: *Monitorul Oficial*, 2010, nr.807.
8. Legea Fundamentală a Republicii Federale Germania din 23 mai 1949, art.61 alin.(1).
9. Legea Constituțională Federală a Austriei din 01 octombrie 1920, art.142 alin.(2) lit.a).
10. Constituția Bulgariei din 13 iulie 1991, art.103.
11. Constituția Albaniei din 21 octombrie 1998, art.90 alin.(2).
12. Constituția Republicii Letonia din 15 februarie 1922, art.51.
13. Constituția Republicii Armenia din 05 iulie 1995, art.141 alin.(2).
14. ȚURCAN, S., GHERLAN, M.G. *Reglementarea constituțională a demiterii șefului statului (analiză comparativă)*. Disponibil: <https://ulim.md/sju/nr-1-2-2017/reglementarea-constitucionala-a-demiterii-sefului-statului-analiza-comparativa/> [Accesat: 23.04.2021].