

ŞEFUL DE STAT – GARANŢII DE REALIZARE A MANDATULUI: CONCEPT TEORETICO-PRACTIC

Alexandru ARSENI,
doctor în drept, conferenţiar universitar (USM)

SUMMARY

The function of the head of state, independently of the form of government and the type of political regime, include realization of some general and national interests.As used here, incompatibilities and immunities of the Republic President are the guaranties of the presidential mandate, being an individual leadership political institution but not personal benefits of incumbent persons. The guaranty of not degeneration to the dictatorship of the leader promotional party and correspondingly the establishment of the despotism is the incompatibility of the presidential functions with the party membership.

„Exceptiones sunt strictissima interpretationes"
(Excepţiile sunt de strictă interpretate cu cea mai mare stricteţe)

Istoriceşte, instituţia de şef de stat s-a impus din necesitatea existenţei, aşa cum plastic se exprimă A. Monchablon, „unui arbitru naţional ... însărcinat cu asigurarea funcţionării normale a instituţiilor care să aibă dreptul să recurgă la judecata poporului suveran, care să răspundă, în caz de pericol major, de independenţa, de onoarea, de integritatea statului".[1]

Tocmai din aceste considerente, „... statul – ca formă superioară de organizare a societăţii – a cuprins (şi cuprinde, în viziunea noastră) în sistemul organelor sale instituţia şefului de stat".[2] Din punct de vedere organizaţional, şeful de stat este în principiu o instituţie unipersonală (ca excepţie colectivă – Consiliul federal elveţian), indiferent de forma de guvernământ (monarhie sau republică) şi de tipul de regim politic (prezidenţial, parlamentar, semiprezidenţial).

Iată din care considerente nu împărtăşim opiniile profesorilor Gh. Avornic şi B. Negru, potrivit cărora republica parlamentară se caracterizează prin faptul că „ea nu are (adică, îi lipseşte) şeful statului, sau fie că el este ales de către parlament fiind responsabil în faţa acestuia"[3], respectiv „... fie că îi lipseşte şeful statului, fie că el este ales de către parlament, răspunzând în faţa lui".[4] Ce-i drept, autorii nu aduc exemple. Dacă ne referim însă la fosta URSS, apoi, într-adevăr, nu a existat o aşa funcţie începând de la momentul formării ei şi până în 1991, când M. Gorbaciov a fost ales pentru prima dată preşedinte al URSS. Însă, acesta a fost unicul caz în istoria contemporană şi s-a caracterizat prin sistemul dictatorial al unicului partid – partidul comunist, fapt ce nu are nimic comun cu democraţia şi statul de drept.

În cadrul celor trei ramuri ale puterii de stat, instituţia şefului de stat se încadrează plenar în puterea executivă, fiind „capul" acesteia. În acest context, B. Negru menţionează că „... atribuţiile puterii executive sunt repartizate nu numai Guvernului, ci şi şefului statului – Preşedintelui Republicii Moldova".[5]

Aşadar, locul instituţiei şefului statului este determinat de funcţiile, atribuţiile cu care este învestită instituţia. Literatura de specialitate nu este unanimă în ce priveşte clasificarea funcţiilor şefului de stat. Aşa, spre exemplu, I. Deleanu identifică trei funcţii, şi anume: „funcţia de reprezentare, funcţia de garant, funcţia de mediere".[6] Iar I. Guceac vorbeşte despre „atribuţii ce ţin de organizarea şi funcţionarea unor autorităţi publice; atribuţii de natură legislativă; atribuţii în domeniul politicii externe; atribuţii în domeniul apărării şi asigurării ordinii publice; alte atribuţii".[7]

În schimb, V. Popa propune o altă viziune şi distinge, în cadrul ansamblului de funcţii ce-i revin instituţiei şefului de stat, două mari categorii de funcţii: 1) funcţii cu titlu principal, unde include „funcţia de reprezentant şi garant" şi 2) funcţii secundare, unde include „funcţia guvernamentală şi funcţia de control".[8]

Rezumând succinta expunere, nici pe departe completă, dar care cuprinde tendinţa generală în literatura de specialitate, considerăm posibilă o grupare a funcţiilor şefului de stat în două mari arii, şi anume: ***1) funcţii exclusive,*** deoarece ele poartă un caracter constant şi cu care este învestită doar instituţia de şef de stat, indiferent de forma de guvernământ sau de

tipul de regim politic. Acestea fiind următoarele trei la număr: a) funcţia reprezentativă; b) funcţia de garant şi c) funcţia de mediere şi ***2) funcţii complementare***, unde se încadrează funcţiile guvernamentale, adică cele indicate de I. Guceac. Şi aceasta deoarece cu ***funcţii exclusive*** este abilitat orice şef de stat, fie el monarh sau preşedinte de republică şi indiferent de tipul regimului politic. Pe când sfera ***funcţiilor complementare*** variază atât în funcţie de forma de guvernământ, cât şi de tipul de regim politic.

În articolul de faţă nu ne vom opri la examinarea „funcţiilor complementare", nu pe motiv că le ignorăm, ci doar din considerentul că ele constituie tema altei investigaţii teoretice.

În conformitate cu prevederile art. 77 din Constituţie, Preşedintele Republicii Moldova este şeful statului şi „este garantul suveranităţii, independenţei naţionale, al unităţii şi integrităţii teritoriale a ţării". Prevederi similare conţin constituţiile practic ale tuturor statelor. Aşadar, Constituţia consfinţeşte expres două funcţii exclusive, şi anume: „funcţia de reprezentare" şi „funcţia de garant". Iar a treia funcţie invocată de noi – „funcţia de mediere" – nu este stipulată expres, direct în textul constituţional, dar derivă din celelalte prevederi.

Aşadar, să expunem succint esenţa fiecărei funcţii.

A. „***Funcţia de reprezentare***", în viziunea prof. V. Popa, „... nu poate fi îndeplinită de altă autoritate publică, fiind inerentă Şefului Statului".[9] În acelaşi context, prof. B. Negru menţionează că „Preşedintele Republicii reprezintă statul atât pe plan intern, cât şi pe plan internaţional şi nici o altă autoritate publică nu-şi poate aroga această funcţie".[10]

Aşadar, cu funcţia de reprezentare este abilitat, în mod exclusiv, doar şeful de stat. Esenţa acestei funcţii constă în aceea că, „... juridiceşte vorbind, el este împuternicitul statului – şi, prin aceasta, al societăţii (*s.n.*) – să-l reprezinte şi să acţioneze în numele lui. El este titularul unui „mandat legal", al cărui conţinut este prestabilit prin Constituţie ... El este un mandat de drept constituţional şi în baza acestuia Preşedintele îşi îndeplineşte funcţia de reprezentare".[11]

Această funcţie de reprezentare a statului are suportul constituţional în art. 10 alin. (1) al Constituţiei Republicii Moldova, potrivit căruia „Statul are ca fundament unitatea poporului Republicii Moldova. Republica Moldova este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor săi". În alţi termeni, Preşedintele Republicii Moldova, în calitatea sa de şef de stat, reprezintă întreg poporul şi nu doar o parte a lui stabilită în funcţie de anumite criterii (fie etnice, de orientare politică, religioasă etc.).

Funcţia de reprezentare se exprimă prin câteva atribuţii. Aşa, pe plan extern, Preşedintele încheie tratate internaţionale în numele Republicii Moldova, acreditează şi recheamă reprezentanţii diplomatici ai Republicii Moldova şi aprobă înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea regimului misiunilor diplomatice; primeşte scrisorile de acreditare şi de rechemare ale reprezentanţilor diplomatici ai altor state în Republica Moldova (art. 86). Pe plan intern, Preşedintele participă la exercitarea suveranităţii naţionale, acumulându-şi, totodată, răspunderea pentru independenţa, unitatea şi integritatea teritorială a ţării.

B. „***Funcţia de garant***" rezultă din art. 77 alin. (2) din Constituţie, potrivit căruia Preşedintele Republicii Moldova „... este garantul suveranităţii, independenţei naţionale, al unităţii şi integrităţii teritoriale a ţării". Această funcţie se „realizează într-o dublă direcţie: garant al statului şi garant al Constituţiei".[12]

În calitatea sa de garant al statului, Preşedintele îşi asumă răspunderea pentru independenţa, unitatea şi integritatea teritorială a ţării. Întru realizarea acestei funcţii, Preşedintele dispune de prerogative direct prevăzute în Constituţie, şi anume: a) el este comandantul suprem al forţelor armate; b) poate declara mobilizarea parţială sau generală; c) în caz de agresiune armată împotriva ţării, ia măsuri de respingere a agresiunii (art. 87).

În calitatea sa de garant al Constituţiei, Preşedintele veghează la respectarea acesteia. Ca mijloace practice de acţiune în realizarea acestei funcţii, Preşedintele poate: a) refuza promulgarea legii dacă ea contravine prevederilor şi principiilor constituţionale (art. 93); b) sesiza Curtea Constituţională privind neconstituţionalitatea legii (art. 25 din Legea nr. 317-XIII[13]).

C. „Funcţia de mediere". Pentru început, vom menţiona că această funcţie nu este expres formulată în textul Constituţiei, ca în alte ţări, dar, analizând conţinutul funcţiei, vom vedea că ea se regăseşte într-un şir de prevederi constituţionale.

În fond, „funcţia de mediere" presupune că „Preşedintele nu este un „magistrat suprem", ci ... o „simplă magistratură de influenţă", un factor al „bunelor oficii", iar atunci când se impune pe baza prerogativelor conferite prin Constituţie şi în limitele ei, el este un „factor reglator" (*s.n.*) în mecanismul statal, precum şi în raporturile dintre stat şi societate".[14] Şi în acest scop, Preşedintele „veghează (*s.n.*) la buna funcţionare a autorităţilor publice, iar, pe de altă parte, el înlesneşte colaborarea autorităţilor publice, aplanează sau previne relaţiile tensionate dintre acestea ori dintre ele şi societate".[15]

„Funcţia de mediere" cuprinde următoarele prerogative: a) dreptul de a convoca sesiuni extra-

ordinare sau speciale (art. 67 alin. (2)); b) de a adresa Parlamentului mesaje (art. 84 alin. (2)); c) de a promulga legile (art. 93); de a dizolva Parlamentul (art. 85); e) de a desemna candidatura la funcţia de prim-ministru, după consultarea fracţiunilor parlamentare (art. 98); f) de a numi în funcţie judecătorii, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii (art. 116), precum şi alte atribuţii (art. 88).

Observăm astfel că Preşedintelui îi mai revine şi rolul de „mediator între puterile statului, puteri politice, prin natura lor".[16]

Aşadar, am expus aceste trei funcţii exclusive ale instituţiei şefului de stat. Dar, pentru ca Preşedintele să le realizeze pe deplin şi numai în cadrul Constituţiei, el trebuie să fie protejat de încercările şi de posibilităţile influenţelor de grup, de interes şi de partid. În acest context, practica constituţională a elaborat câteva garanţii, printre care „incompatibilităţile" şi „imunitatea".

Prin *incompatibilitate* se înţelege „interzicere (prevăzută de lege) de a cumula două funcţii, două atribuţii, care, prin caracterul lor, sunt contradictorii".[17]

În cadrul incompatibilităţilor, G. Vrabie distinge incompatibilităţi cu caracter (sau de natură, am putea spune): a) economic şi b) politic.

Cât priveşte prima categorie, ea se referă la „incompatibilitatea exercitării oricărei alte funcţii publice sau private". În acest context, art. 81 alin. (1) din Constituţie stabileşte că „calitatea de Preşedinte al Republicii Moldova este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcţii retribuite". Chiar dacă formula constituţională poartă un caracter general, este lesne de înţeles că Preşedintele Republicii nu are dreptul de a cumula atât funcţii în organele publice, cât şi în cele private, sub riscul de a nu fi influenţat şi, mai mult, corupt. Această incompatibilitate nu trezeşte discuţii nici în practică, nici în literatura de specialitate.

Cea de a doua incompatibilitate, şi anume: de natură politică, constă în aceea că în timpul mandatului şeful statului – Preşedintele Republicii, în cazul nostru, „nu poate fi membru al unui partid". Aici trebuie de menţionat că practica constituţională a mers în mare parte la includerea acestei incompatibilităţi direct în textul Constituţiei. Spre exemplu, art. 84 alin. (1) din Constituţia României prevede că „în timpul mandatului, Preşedintele României nu poate fi membru al unui partid..."[18]

Prevedere similară Constituţia Republicii Moldova nu conţine, lucru care, în viziunea noastră, se cere de făcut. Vom încerca să demonstrăm necesitatea acestei reglementări constituţionale. În acelaşi timp, reamintim că în Decretul cu privire la puterea de stat, din 27 iulie 1990, se stipulează că în republică nu se admite „cumularea funcţiilor de conducere în organele puterii de stat şi administraţiei de stat cu orice alt post în organizaţiile de stat şi cooperatiste, în partidele politice şi în organizaţiile şi mişcările social-politice".[19]

Or, potrivit principiilor dreptului, actul normativ acţionează în timp şi spaţiu şi se răsfrânge asupra subiectelor de drept atât timp până nu este modificat sau abrogat. Acest Decret are putere juridică şi astăzi şi, deci, trebuie respectat.

Şi totuşi, are drept la existenţă incompatibilitatea politică ori nu? Răspunsul este afirmativ, şi incompatibilitatea politică trebuie impusă din următoarele considerente.

Anterior am stabilit că şeful de stat este învestit cu funcţii exclusive, şi anume: de reprezentant, garant şi mediator. Realizarea acestor atribuţii vizează întregul stat, întreaga societate şi nicidecum o parte a ei, a membrilor de partid şi susţinătorilor lor etc.

Şi atunci, dacă Preşedintele Republicii îşi păstrează calitatea de membru de partid şi, mai mult, funcţia de lider, apoi, fiind direct influenţat de partid, va înclina să încalce prevederile constituţionale şi va trece la dictatura de partid, lucru deja demonstrat de practica comunistă şi fascistă.

Totodată, să nu uităm că art. 5 din Constituţie prevede că „democraţia în Republica Moldova se exercită în condiţiile pluralismului politic, care este incompatibil cu dictatura şi totalitarismul. *Nici o ideologie nu poate fi instituită ca ideologie oficială a statului"* (s.n.).

Or, păstrarea calităţii de membru de partid şi de lider de partid duce în mod flagrant la încălcarea acestor prevederi şi la instaurarea în mod tacit a ideologiei partidului de guvernământ în „ideologie oficială a statului".

Totodată, în literatura de specialitate se expun unele idei sceptice privitor la această incompatibilitate de natură politică, considerând-o ca fiind pur formală. Aceasta pentru că şi în cazul „...unei bune şi sincere intenţii din partea Preşedintelui (nou ales), tot nu se pot schimba, dintr-odată, ideile, concepţiile şi credinţele politice de o viaţă".[20] Iar prof. G. Vrabie menţionează: „Sigur, nu se poate crea, astfel, convingerea că odată părăsind partidul care l-a propulsat la conducere va deveni total independent de ideologia şi influenţa acestuia".[21]

La rândul său, prof. T. Drăganu, referindu-se la art. 84 alin. (1) din Constituţia României, afirmă că „această dispoziţie a Constituţiei a fost şi este să rămână „literă moartă", pentru că Preşedintele Republicii va fi, în continuare, îndrumătorul nevăzut al partidului din care provine".[22]

Cele menţionate conţin doar o parte de adevăr, dat fiind că, în viziunea noastră, se face o confuzie. Problema trebuie pusă în direcţia ca Preşedintele – şeful statului să realizeze funcţiile în strictă concordanţă

cu prevederile constituţionale şi nu cu dispoziţiile partidului care l-a promovat. Adică, asupra lui nu mai influenţează disciplina şi răspunderea de partid.

Nefiind membru de partid, Preşedintele va fi sub controlul tuturor partidelor, va fi chemat să fie nepărtinitor, adică să asigure pluralismul politic.

Această incompatibilitate cu caracter politic este pe deplin realizată în monarhiile constituţionale ca formă de guvernământ. În acest context, este cazul să aducem următoarea afirmaţie: „Monarhii au rămas la putere acolo unde familia regală şi-a manifestat acceptul de a nu mai juca un rol politic activ. Şi dimpotrivă, monarhiile au căzut acolo unde monarhii au căutat să se afirme în calitate de forţă politică”.[23]

Aşadar, putem concluziona că scopul incompatibilităţilor nu este pur şi simplu „acela de a releva situaţia contradictorie a unor funcţii, ci de a garanta independenţa şi probitatea Preşedintelui în exercitarea funcţiei”.[24]

Am arătat deja că şeful de stat se bucură de incompatibilităţi, pe care le-am expus, şi de imunitate, la a cărei expunere trecem în continuare. În general, prin *imunitate,* se subînţelege „ansamblul de drepturi sau de privilegii de care se bucură unele categorii de persoane”.[25] În cazul nostru, imunitatea şefului de stat se referă la actele sau faptele săvârşite în exerciţiul mandatului ca „forme de manifestare compatibile cu funcţia sa sau, altfel spus, făcând parte din prerogativele pe care i le conferă funcţia”.[26] Şi dimpotrivă, dacă ele sunt exterioare funcţiei, Preşedintele va răspunde juridic, potrivit regulilor dreptului comun.

Iată de ce, art. 81 alin. (2) din Constituţie stabileşte că „Preşedintele Republicii Moldova se bucură de imunitate. El nu poate fi tras la răspundere juridică pentru opiniile exprimate în exerciţiul mandatului”. În viziunea prof. G. Vrabie, aceste prevederi constituţionale „instituie un regim juridic de ocrotire a funcţiei prezidenţiale, în măsură să o pună la adăpost de eventuale şicane, de găsirea unor pretexte – folosindu-se de căile legale de recurs – pentru a împiedica exercitarea ei normală”.[27]

Cu toate acestea, formula cuprinsă în alin. (2) art. 81 ne pare incompletă. Aici nu se prevede „inviolabilitatea” şefului de stat. Da, se admite analogia în drept, numai că considerăm că nu este cazul. În viziunea noastră, s-ar cere completarea acestui alineat cu sintagma „inviolabilitatea prin care se înţelege că persoana se află în mod legal la adăpost de orice urmărire, de orice atingere, de orice încălcare sau de orice pedepsire”.[28]

În încheiere, vom face unele concluzii şi vom iniţia câteva propuneri.

Prezentul studiu ne permite să confirmăm că:

1. Indiferent de forma de guvernământ şi de tipul de regim politic, orice stat are un şef, fie monarh, fie preşedinte de republică;

2. Şeful de stat în exerciţiul mandatului este abilitat cu un şir de funcţii, printre care trei exclusive, şi anume: funcţia de reprezentare, funcţia de garant şi funcţia de mediere.

3. În calitate de garanţii ale exercitării mandatului de şef de stat sunt incompatibilităţile, imunitatea şi inviolabilitatea. Subliniem: acestea fiind privite nu ca privilegii personale ale şefului de stat, ci drept garanţii întru exercitarea constituţională a mandatului încredinţat.

Întru realizarea concluziilor, propunem cu titlu *de lege ferenda* de a completa:

1. Art. 77 alin. (2): după cuvintele „... teritoriale ale ţării” de adăugat „şi realizează funcţia de mediere”.

2. Art. 81 alin. (1): după cuvintele „...incompatibilă cu ...” de adăugat „calitatea de membru de partid” şi, mai departe, după text.

3. Art. 81 alin. (2): după cuvintele „... se bucură de imunitate” de adăugat „şi inviolabilitate” şi, mai departe, după text.

Note:

[1] A. Monchablon. *Cartea cetăţeanului*. – Bucureşti: Humanitas, 1991, p. 73.

[2] I. Guceac. *Curs elementar de drept constituţional.* Vol. 2. – Chişinău, 2004, p. 374.

[3] Gh. Avornic. *Teoria generală a dreptului şi statului.* – Chişinău, 2004, p. 96.

[4] B. Negru, A. Negru. *Teoria generală a dreptului şi statului.* – Chişinău: Bons Offices, 2006, p. 129.

[5] *Ibidem*, p. 163.

[6] I. Deleanu. *Drept constituţional şi instituţii politice.* Tratat. Vol. 2. – Bucureşti: Europa Nova, p. 332.

[7] I. Guceac. *Op. cit*., p. 389-391.

[8] V. Popa. *Dreptul public.* – Chişinău, 1998, p. 340-344.

[9] *Ibidem,* p. 341.

[10] B. Negru, A. Negru. *Op. cit.,* p. 165.

[11] I. Deleanu. *Op. cit*., p. 332.

[12] *Ibidem*, p. 333.

[13] Legea cu privire la Curtea Constituţională // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 8, art. 86.

[14] I. Deleanu. *Op. cit*., p. 334.

[15] *Ibidem*.

[16] G. Vrabie. *Organizarea politică-etatică a României.* Vol. 2. Drept constituţional şi instituţii politice. – Iaşi: Cugetarea, 1999, p. 225.

[17] Dicţionarul explicativ al limbii române. – Bucureşti: Univers enciclopedic, 1996, p. 483.

[18] Monitorul Oficial al României.

[19] Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 201-XII din 27 iulie 1990.

[20] Dezbaterile din Adunarea Constituantă a României din 17 aprilie 1991 // Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, 1991, nr. 11, p. 9-10.

[21] G. Vrabie. *Op. cit*., p. 225.

[22] T. Drăganu. *Drept constituţional şi instituţii politice.* Tratat. Vol. 2. – Cluj Napoca, 2000, p. 234.

[23] Richard Rose, Dennis Kavanagh. *The Monarchy in Contemporany Political Culture //* Comparativ Politics, 1976, nr. 4, p. 568.

[24] I. Deleanu. *Op. cit*., p. 344.

[25] Dicţionarul explicativ al limbii române, p. 480.

[26] I. Deleanu. *Op. cit*., p. 344.

[27] G. Vrabie. *Op. cit*., p. 226.

[28] Dicţionarul explicativ al limbii române, p. 505.