

Unele reflecții asupra caracterului imperativ și obligatoriu al normelor de drept public

Maria ORLOV,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova,
Președinte al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova

SOMMAIRE

Nous sommes d'avis que l'élite politique, qui représente les autorités centrales de la République de Moldavie, s'efforce de donner une fausse interprétation aux normes du droit public, y compris des normes constitutionnelles. On manifeste une telle attitude en ignorant constamment les principes fondamentaux du droit qui s'avère extrêmement dangereuse surtout dans ce moment de crise profonde politique, économique et morale que nous traversons.

Alors que les députés élus au Parlement n'exerceront plus pour deux ans et demie, leurs attributions constitutionnelles sont d'élire le Président de la République, il faut se demander comment ils interprètent les dispositions de la loi fondamentale. Cette question nous emmène à nous pencher de nouveau vers le caractère impératif et obligatoire de l'exécution des normes du droit public, que nous allons approcher dans cette étude.

La construction de l'état de droit, c'est un état régit par le droit, qui ne pourrait s'achever que dans une société où la loi est à la foi saisie et respectée par ceux qui l'avaient établi et arrêté par ceux qui visent les documents. Nous souhaitons tous de voir atteindre cet objectif inscrit dans l'article 1-er de la Constitution de la République de Moldavie. Néanmoins, il est nécessaire, afin que dans l'état de droit ne demeure qu'une simple déclaration, ou un rêve trop éloigné, mais de voir l'effort de toute la société de comprendre correctement, par le biais de la science juridique, de respecter strictement les normes de droit en vigueur.

De mai mult de două decenii, în spațiul ex-sovietic s-a revenit la ideea „statului de drept”, odată cu lansarea de către ultimul conducător al URSS, Mihail Gorbaciov, în 1985, a acestei lozinci. Ulterior, după destrămarea URSS, acest obiectiv s-a transformat într-un principiu fundamental al noului stat independent, consacrat în art.1, alin. (3) din Constituție¹: **„Republica Moldova este un stat de drept, democratic...”** Realizarea acestui principiu, trasat de Constituție, implică atât cunoașterea temeinică a principiilor statului de drept, cât și existența anumitor condiții favorabile implementării lor. Când spunem condiții, ne referim la situațiile de fapt existente în societate, în mod deosebit, la cele de natură socială, politică și juridică. În această lucrare ne vom referi, cu precădere,

la aspectele juridice, încercând să dăm o interpretare doctrinară modului de exercitare a atribuțiilor (obligațiilor) stabilite de lege, de către cei mai înalți demnitari publici – deputații din Parlamentul Republicii Moldova.

Potrivit art. 68 alin. (1) din Constituție, **„în exercitarea mandatului, deputații sunt în serviciul poporului”**. Ce înseamnă a fi **„în serviciul poporului”**? Care sunt rigorile și componentele **raportului juridic de serviciu** și ale **statutului juridic** al deputatului pe durata exercitării mandatului? În mod normal, orice candidat înscris în competiția electorală trebuie să cunoască deja răspunsul la aceste întrebări, astfel va putea îndreptăți încrederea electoratului, va demonstra competență profesională și maturitate politică.

În afară de Constituție, acest subiect este

reglementat de Legea despre statutul deputatului în Parlament,² Regulamentul Parlamentului,³ Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică⁴ ș. a.

Astfel, potrivit art. 2 din Legea despre statutul deputatului în Parlament, *„Deputatul este persoană oficială și reprezentant al puterii legislative supreme. În exercitarea mandatului, deputații sînt în serviciul poporului”*. Iar, în art.13 se stabilește că: *„Deputatul este considerat pe toată durata mandatului său ca fiind în exercițiul funcțiunii...”* Legea stabilește cu claritate și momentul de când începe raportul de serviciu și cât durează. Astfel, potrivit art. 69, alin (1) din Constituție: *„Deputații intră în exercițiul mandatului sub condiția validării”*, iar, potrivit art.14, alin. (1) și (2) din Legea nr. 39-XIII din 07.04.94, *„Deputatul în Parlament, prin simplul fapt al alegerii lui, intră de îndată în dreptul deplinei exercitări a mandatului. Deputatul își exercită drepturile și își îndeplinește îndatoririle pe toată legislatura pentru care a fost ales”*.

Prevederile normative expuse mai sus sunt suficiente pentru a constata aflarea deputatului de la momentul validării mandatului în raport juridic de serviciu, fără a fi nevoie de încheierea ulterioară a unui contract de serviciu (de muncă). În același timp, din momentul intrării în exercițiul funcției, deputatul își asumă toate clauzele specifice unui atare contract, cum ar fi: drepturile, obligațiile și responsabilitatea, care, de altfel, se regăsesc în aceeași lege. De exemplu, potrivit art. 16, alin. (1) și (2) din Legea nr. 39-XIII din 07.04.94, *„Deputatul participă la examinarea colectivă și liberă a problemelor ce țin de competența Parlamentului, la dezbateră și adoptarea proiectelor puse la ordinea de zi a ședinței Parlamentului. Participarea deputatului la ședințele Parlamentului și ale comisiei permanente din a cărei componență face parte este obligatorie”*. Iar art. 101 din Regulamentul Parlamentului completează, în acest sens, cu următoarele: *„Deputații sînt obligați să se înscrie pe lista de prezență până la începutul ședinței și să fie prezenți la lucrările Parlamentului.”*

Spre deosebire de drepturile și obligațiile unui simplu angajat, prevăzute de normele dreptului muncii, care face parte din dreptul

privat, drepturile și obligațiile deputatului sunt consacrate în Constituție și alte legi care fac parte din dreptul public. În marea lor parte, normele dreptului public conțin dispoziții cu caracter imperativ, adică, ordonat, impus, fără a lăsa loc de șovăială sau interpretare confortabilă în executare. Iar normele constituționale care reglementează organizarea și funcționarea autorităților puterii de stat sunt cele mai grăitoare exemple de asemenea dispoziții. Prin urmare, drepturile și obligațiile parlamentarului, care fac obiectul raportului de serviciu pe tot parcursul mandatului, poartă un caracter imperativ, adică, nu se discută, ci se execută, după cum se exprimă metaforic în limbajul militar. La fel de importantă este și cea de a doua trăsătură generală a normelor juridice – **obligativitatea** lor, care este asigurată, în caz de neexecutare, prin forța de constrângere a statului.

Aceste caracteristici ale normelor de drept, fiind atât de simple la prima vedere și pe înțelesul tuturor, paradoxal, dar par a fi extrem de dificil percepute de către o bună parte din parlamentari. Astfel, cum s-ar putea explica neexecutarea de către aceștia a obligațiilor stabilite de lege, blocarea și boicotarea activității Parlamentului, neîndeplinirea obligației de a se afla la locul de muncă și de a participa la lucrările organului puterii de stat, anume în acest scop fiind delegați de popor ? În orice caz, menționa marele profesor de drept public, Tudor Drăganu, *„problema statului de drept nu este rezolvată spunând, pur și simplu, că Parlamentul trebuie să se conformeze Constituției în activitatea lui, iar celelalte organe ale statului - atât Constituției, cât și legilor ordinare.”*⁵ Aceasta fiind una dintre cele mai dificile probleme care stă în calea realizării statului de drept, susține în continuare autorul, și anume: *„De a găsi căile procedurale cele mai eficiente pentru a face ca organele statului care, direct sau indirect, dispun de forța de constrângere în scopul de a-i face pe cetățeni să se conformeze legilor, să fie puse, la rândul lor, în situația de a trebui să le respecte.”*⁶

Pornind de la această idee, am încercat să identificăm unele instrumente de constrângere juridică prin care să fie sancționați parlamentarii în caz de nerespectare a obligațiilor

de serviciu în timpul exercitării mandatului, adică, a atribuțiilor stabilite prin norme de drept public.

Potrivit art.129 din Regulamentul Parlamentului, „*niciun deputat nu poate lipsi de la ședințele Parlamentului sau comisiei permanente din care face parte decât din motive întemeiate*”. Nu știm, dacă aflarea în opoziție a deputatului constituie un asemenea **motiv întemeiat**, dar anume acest motiv este invocat de o bună parte din deputați pentru a argumenta lipsa lor de la lucrările Parlamentului nostru. De exemplu, deputații din opoziție nu participă la ședințe atunci când se pune în discuție întrebarea alegerii șefului statului sau alte întrebări de interes național care nu convin partidului lor. Acum, să vedem dacă legiuitorul a fost suficient de consecvent, dacă a asigurat prin măsuri de constrângere executarea acestei dispoziții cu caracter imperativ și de interdicție, precum că: „*Niciun deputat nu poate lipsi de la ședințele Parlamentului*”. Desigur, găsim la art. 131 din aceeași lege⁷ următoarea sancțiune: „*Deputatul care a lipsit nemotivat la ședințele Parlamentului sau ale organelor lui de lucru pierde dreptul la diurna pentru ziua respectivă*”. Considerăm însă insuficient de convingătoare această măsură pentru a putea obliga parlamentarii, nu doar să fie prezenți la lucrările legislativului, dar și să-și exercite atribuțiile stabilite de lege pentru funcția de demnitate publică pe care o dețin. Mai mult ca atât, este absolut ineficientă această sancțiune pentru cazurile când deputații lipsesc nu doar nemotivat, dar și cu rea-credință, împiedicând, astfel, în mod intenționat activitatea legislativului. Nu se regăsesc careva măsuri suplimentare, în acest sens, nici în alte acte normative care reglementează statutul juridic al deputatului, în schimb, prevederi confuze și pârinitoare mai sunt.

De exemplu, art. 23 din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică⁸, intitulat „*Răspunderea demnitarului*”, la alin. (3), consacră următoarele: „**Neexecutarea sau executarea necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, indiferent de prezența culpei, poate atrage după sine revocarea**

sau eliberarea din funcție.” Deși, sfera de aplicabilitate a acestei legi cuprinde și funcția de deputat, sancțiunile stabilite pentru **neexecutarea obligațiilor de serviciu – „revocarea sau eliberarea din funcție”**, - nu pot fi aplicate acestora din urmă, deoarece legislația în vigoare recunoaște instituția revocării doar pentru primari, dacă ne referim la funcțiile de demnitate publică dobândite prin scrutin electoral. În schimb, de drepturile și avantajele stabilite în această lege pentru deputați ei se bucură pe deplin.

O altă dispoziție legislativă, referitoare la acest subiect, consacră următoarele: „**Deputatul este obligat să respecte cu strictețe Constituția, legile, normele etice și morale. Deputatul este dator să fie demn de încrederea alegătorilor, să contribuie prin exemplul personal la întărirea disciplinei de stat, la îndeplinirea obligațiilor civice, la asigurarea drepturilor omului și la respectarea legislației**”.⁹ Or, a fi demn de **încrederea alegătorilor**, nu înseamnă și obligația deputatului de a-și dedica toate forțele și inteligența sa exercitării, în cunoștință de cauză și cu maximum de profesionalism, a atribuțiilor de serviciu? Sau **respectarea Constituției, a legislației în ansamblu** nu implică și respectarea dispozițiilor normative analizate de noi mai sus? Fără îndoială, legiuitorul a stabilit asemenea reguli stricte de comportament a reprezentanților poporului în cel mai înalt forum al puterii de stat pentru ca aceștia „**să nu domnească, ci să guverneze**” pe parcursul întregului mandat. În același timp, legiuitorul nu a îndrăznit să stabilească și unele măsuri adecvate de constrângere prin care să asigure exercitarea obligațiilor menționate, prezumând, probabil, că vor fi aleși să reprezinte interesele poporului doar oameni de bună-credință. Dacă în privința respectării Constituției de către deputați legiuitorul nu a avut dubii, prin urmare, nu a stabilit sancțiuni și organe care să se ocupe de anchetarea unor asemenea încălcări, atunci în privința respectării regulilor de comportament etic, legiuitorul nu a mai fost atât de sigur de cei șapte ani de acasă ai deputaților și a inclus în norma de drept analizată mai sus următoarele : „*Cazurile de încălcare a eticii de deputat sînt examinate de Comisia juridică, pentru numiri și imunități*”.

Rămâne de presupus că, în cazul încălcării de către deputat a celorlalte obligații și îndatoriri, prevăzute de lege, aceștia vor rămâne în afara oricărei sancționări. În opinia noastră, acest fapt nu face decât să încurajeze abuzul și excesul de putere din partea deputaților, în loc **„să contribuie prin exemplul personal la întărirea disciplinei de stat, la îndeplinirea obligațiilor civice, la asigurarea drepturilor omului și la respectarea legislației”**, după cum îi obligă legea.

Ne dăm bine seama că Parlamentul, ca unic făuritor al legilor și privit ca un organism viu, va avea o reacție de autoapărare atunci când va fi vorba de a stabili sancțiuni care-l vizează, adică, vorbind la figurat, nimănui nu-i place să se autobiciuiască. În acest context, distinsul profesor Tudor Drăganu menționa următoarele: „Întrucât Parlamentul este tocmai organul chemat să adopte și să modifice oricând ar considera necesar orice lege, inclusiv Constituția... pe ce căi va fi determinat Parlamentul, funcționând ca adunare de revizuire, să nu abuzeze de puterile lui și să nu modifice Constituția în funcție de interese de moment ? Cum va putea el fi obligat să respecte Constituția și propriile legi, bineînțeles atâta vreme cât nu le-a modificat ?”¹⁰ Este o întrebare extrem de actuală și pentru noi, iar, dacă la această întrebare nu va da un răspuns clar legiuitorul nostru, în cel mai scurt timp, atunci tensiunile și instabilitatea politică vor dura la nesfârșit.

Fără să exagerăm, am putea spune că parlamentarii sunt foarte productivi și la capitolul „modificărilor” legislative, făcute mai mult din ambiții politice decât din nevoia de a îmbunătăți cadrul normativ și care, adeseori, au un impact negativ asupra buneii guvernări. După cum am susținut și în alte lucrări¹¹, anume modificările aduse Constituției prin Legea nr. 1115-XIV din 05.07.2000, potrivit căreia Președintele republicii este ales de către Parlament, au provocat criza politică care se agravează pe an ce trece, în ciuda eforturilor disperate ale guvernării actuale de a reveni la normalitate. În opinia noastră, încercările nereușite ale Parlamentului de a alege șeful statului, pe parcursul a doi ani și jumătate, au eșuat și pe motiv că unii dintre deputații aleși confundă obligația

constituțională de a fi **„în serviciul poporului”** cu obligația de a fi **„în serviciul partidului care l-a adus în Parlament”**, iar acțiunile acestora de împiedicare a desfășurării lucrărilor legislativului, de regulă, le motivează prin „îndeplinirea aspirațiilor acelei părți a electoratului care a votat partidul lor”. Este greu de spus, dacă toți cei care au votat un anumit partid vor continua să împărtășească ideile sau acțiunile acestuia și după scrutin, cu atât mai mult cu cât la momentul votării nici nu se știa dacă partidul respectiv va ajunge la guvernare sau nu, și, cine anume din lista de partid va deveni deputat.

Poporul, care este respectuos față de lege și destul de înțelept, acceptă, în mod tacit, să-i fie reprezentate interesele de un parlament multipartinic, ales în mod democratic, „anonim și imprevizibil (în cazul listelor de partid)”, pe când, acest parlament, chemat să slujească poporul, ale cărui nevoi reale se prezumă că le cunoaște, în loc să contribuie la consolidarea unității și să asigure un nivel de trai decent tuturor cetățenilor, procedea tocmai invers. După ce intră în exercițiul mandatului, adică în serviciul poporului, se declară dușmani deputații de stânga cu cei de dreapta, construiesc baricade la propriu și la figurat, cheamă lumea să iasă în stradă cu lozinci mai mult decât absurde și alte manifestări de acest gen.

Un alt exemplu, peste care nu putem trece cu vederea, este atitudinea pe care o manifestă unii parlamentari față de exercitarea atribuțiilor (drepturile și obligațiile) de serviciu în comparație cu atitudinea lor față de exercitarea drepturilor generale cetățenești. Aici putem observa că, dacă primele sunt ignorate sub diferite pretexte (ambii politice, mai bine zis), cele din a doua categorie sunt exercitate pe deplin, chiar și în cele mai nepotrivite momente din viața politică și socială, indiferent dacă prin aceasta se aduce atingere drepturilor altor persoane sau imaginii și prestigiului funcției de înalt demnitar de stat. De exemplu, astăzi, când țara se află într-o profundă criză politică, economică, socială și morală, o parte dintre deputați, în loc să muncească de zor pentru ca prin puterea supremă pe care le-a delegat-o poporul să redreseze această situație, ei organizează

manifestații cu lozinci de genul: „Jos puterea, alegeri anticipate!” ș.a. Este adevărat că, potrivit legii, „*Deputatul are dreptul să organizeze mitinguri, demonstrații, manifestații, procesiuni și orice alte întruniri pașnice în condițiile Legii cu privire la organizarea și desfășurarea întrunirilor.*”¹² Întâmplător sau nu, parlamentarii, ca înalți demnitari de stat, nu și-au limitat cu nimic exercitarea acestui drept general, așa cum au făcut-o pentru angajații cu statut de funcționari publici (care fac parte, de regulă, din puterea executivă): „*Funcționarilor publici le este interzis să participe la grevele care dereglează funcționarea autorității publice de a cărei activitate depinde asigurarea societății cu bunuri și servicii de importanță vitală.*”¹³ O interdicție asemănătoare este prevăzută de către legiuitor și pentru reprezentanții puterii judecătorești (magistrați, procurori), doar pentru reprezentanții puterii legislative lipsește această chemare firească la un comportament demn de un reprezentant și slujitor al poporului. Direct sau indirect, această omisiune, acest vid legislativ, provoacă mereu abuzuri din partea unor parlamentari.

Poate fi considerat abuz și faptul împiedicării alegerii Președintelui republicii pe parcursul a doi ani și jumătate. În această ordine de idei, prof. Verginia Vedinaș susține o idee demnă de luat în calcul în situația noastră, și anume: „În dreptul public, **ceea ce nu face o autoritate a statului, deși ar avea obligația să acționeze, poate fi mai grav decât ceea ce face ea și nu face bine**”. Împărtășim pe deplin această opinie și considerăm că mult mai grav este faptul de a nu alege șeful statului, decât de a alege unul chiar și din rândul opoziției și lăsând deoparte orgoliile, cele trei puteri să se vegheze reciproc pentru a nu admite abuzuri. Referindu-se la actele administrative, autoarea subliniază că: „Dintotdeauna, controlul de legalitate exercitat de instanța de contencios administrativ a vizat nu numai actele administrative ilegale, ci și **refuzul nejustificat de a emite acte administrative** prin care legea să fie pusă în executare și să se realizeze astfel competența unui organ public...” Din nefericire, nu avem un instrument similar celui de contencios administrativ prin care să fie obligat și Par-

lamentul să-și exercite competența. Cu toată că, menționează în continuare autoarea, „ideal pentru un autentic stat de drept este **nu numai să existe instrumente de stopare a abuzurilor, ci să existe cât mai puține abuzuri, pentru că numai astfel cetățeanul se simte respectat în demnitatea lui**”¹⁴

Parlamentul este un organ public care concentrează în mâinile sale o imensă putere, „rezultată din competența de adoptare a legilor, cărora toate organele statului le sunt subordonate”¹⁵, prin urmare ar fi bine să existe un instrument juridic care să-l împiedice de a lua hotărâri arbitrare motivate de lupta politică internă din legislativ astfel, abuzând de atribuțiile lui.

Funcționarea defectuoasă a legislativului nostru nu este trecută cu vederea de către unii din deputații majorității aflate la guvernare care propun adoptarea unei legi referitoare la opoziție. În opinia noastră, impunerea unor instrumente juridice prin care să fie constrâns deputatul să exercite atribuțiile deja stabilite de Constituție și alte legi, despre care am vorbit mai sus, ar putea fi mult mai eficientă decât adoptarea de noi legi care vor fi la fel de ignorate ca și cele existente.

În concluzie, considerăm important de menționat faptul că Parlamentul, ca unică autoritate legislativă, trebuie să fie un etalon al respectării legilor, al exercitării competențelor și obligațiilor de serviciu. Acest lucru nu se poate întâmpla de la sine, fără muncă, fără cunoașterea procesului legislativ, fără a avea în spate o carieră și experiență în elaborarea actelor normative, fără un cadru normativ care să stabilească nu doar drepturi și obligații, dar și măsuri clare de răspundere pentru neexecutarea sau executarea defectuoasă a competențelor de către reprezentanții puterii de stat. Doar atunci când cei care adoptă legea vor înțelege să o respecte din convingerea că prin aceasta realizează un principiu fundamental al statului de drept, ceea ce înseamnă democrație, trai decent, prosperitate și viitor luminos copiilor noștri, ei vor putea transmite acest mesaj, confirmat prin propriul exemplu, întregului popor. Deși ne dăm seama că înaintăm prea mari pretenții față de un Parlament format din deputați aleși pe lis-

te de partid, iar listele se întocmesc după alte criterii decât cele enunțate mai sus de noi, totuși sperăm că, până la urmă, un popor înțelept va ajunge să fie condus de reprezentanți înțelepți.

NOTE

¹ Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994.

² Lege despre statutul deputatului în Parlament, nr. 39-XIII din 07.04.94, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 59-61/201 din 15.04.2005.

³ Lege pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, nr 797 din 02.04. 1996, Publicat: 07.04.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50 art. nr. 237.

⁴ Lege cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199 din 16.07. 2010, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.194-196/637 din 05.10.2010.

⁵ Tudor Drăganu, Introducere în teoria și practica statului de drept, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 8.

⁶ Ibidem, pag. 12.

⁷ Lege pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, nr. 797 din 02.04. 1996, publicat la 07.04.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50, art. 237, [Art.131 modificat prin LP120 din 18.06.10, MO107/26.06.10 art. 328]

⁸ Lege cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199 din 16.07.2010, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.194-196/637 din 05.10.2010. Această lege include funcția de „Deputat în Parlament” la categoria celor de demnitate publică.

⁹ Art. 15, alin. (1) și (2) din Legea despre statutul deputatului în Parlament, nr. 39-XIII din 07.04.94, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.59-61/201 din 15.04.2005.

¹⁰ Tudor Drăganu, Introducere în teoria și practica statului de drept, Editura „Dacia”, Cluj-Napoca, 1992, p. 8.

¹¹ A se vedea, Orlov Maria, Reforma constituțională din Republica Moldova. Impactul acesteia asupra bunei guvernări, în lucrarea „Teorii și practici ale guvernării democratice”, sesiune de comunicări științifice. 23-24 octombrie 2010, Caietul Științific nr. 4 al ISAM, Tipogr. „Elena V.I.” SRL, Chișinău, 2011, p. 8-11.

¹² Art. 22/1 din Legea despre statutul deputatului în Parlament, nr. 39-XIII din 07.04.94, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.59-61/201 din 15.04.2005.

¹³ Art. 21, alin. (2) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.230-232/840 din 23.12.2008.

¹⁴ Verginia Vedinaș, Orgii procedurale, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 72.

¹⁵ Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice, tratat elementar, vol. II, Editura Lumina Lex, București, 1998, p. 85.

Prezentat: 22 martie 2012.

E-mail: orlovmg@yahoo.fr