

## UNELE ASPECTE ALE DEONTOLOGIEI PARLAMENTARULUI

Tatiana CIOBANU,  
doctor în drept,  
lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova

### SUMMAIRE

*Actuellement, la consolidation de notre société est une nécessité impérieuse. La formation d'un système de l'éthique parlementaire favoriserait le statut du député, comme un élément très important de la vie politique. Il existe déjà dans différents pays des normes éthiques spécifiques à cette catégorie de fonctionnaires publics, fixées dans des actes normatifs et réglementaires. Aujourd'hui, on a besoin d'un pareil cadre de valeurs qui serait validement adéquat et constituerait le code déontologique d'un parlementaire.*

Problema moralității parlamentarilor devine din ce în ce mai frecventă și mai discutabilă în literatura de specialitate. Astfel, s-a format o direcție specifică acestei categorii de funcționari publici și anume - deontologia parlamentarului.<sup>1</sup> Acest capitol al eticii profesionale semnifică exprimarea unor judecăți morale asupra parlamentarilor și ne ajută să înțelegem faptul că activitatea acestora trebuie judecată nu doar după reguli și norme proprii, ci și după criterii de ordin moral, cum ar fi dreptatea, libertatea, onestitatea, toleranța, fidelitatea, buna-credință, independența și altele. Societatea civilă așteaptă de la parlamentari să urmeze aceste valori, în special, cele legate de respectarea propriilor premisiuni electorale, care, de fapt, i-au plasat în fotoliul de deputat. Asumarea statutului de deputat presupune, de asemenea, asumarea unor responsabilități mai mari decât ale oricărui

om, deoarece un om obișnuit nu poate să-și dea demisia de onoare, pe când un om politic - da, mai ales atunci când încalcă anumite prevederi ale eticii.<sup>2</sup>

În ultimul timp, un interes aparte se acordă problemei formării la parlamentar a unei conștiințe morale și etico-normative ca fiind condiția necesară în funcționarea sistemului parlamentar. Se consideră că este necesară elaborarea unor criterii și reprezentări cu caracter moral, mai mult sau mai puțin concrete, care ar stabili hotarul permisului sau interzisului în activitatea parlamentarului. Aceste criterii trebuie să fie o reflectare a unor reprezentări morale, etice, deontologice adecvate statutului de corectitudine politică. Schimbarea climatului moral al parlamentarului poate conduce la schimbarea atmosferei politice și morale în țară.

În multe țări există deja anumite norme

etice ale parlamentarului. De regulă, aceste norme se conțin în acte normative sau regulamente ale organelor respective. De rînd cu acestea, pot fi aprobate și alte documente și organe cu statut special care ar urmări respectarea conduitei etice de către parlamentari. În Camera reprezentanților și în Senatul Congresului american există reguli ale parlamentarilor, care stabilesc directive etice și reguli de conduită a deputaților și a personalului Congresului.<sup>4</sup> În regulamentele Bundestagului german și al Adunării Naționale a Franței la fel există norme etice corespunzătoare.<sup>5</sup>

Acest fapt este dictat de situația că adoptarea actului normativ nu poate să rezolve în toate cazurile problema juridică. Doar prescripțiile deontologice sînt respectate benevol și persoana le acceptă necondiționat. Impunerea moralei este inadmisibilă, din care motiv normele de conduită trebuie discutate, apreciate și acceptate de toți membrii grupului profesional. După această modalitate de aprobare nu mai apare problema nesupunerii față de ele. Exceptînd faptul că există o luptă permanentă între drept și morală, norma juridică se respectă doar grație conținutului său moral, iar cînd acest conținut se pierde, norma încetează să mai acționeze de facto. Din acest motiv, dreptul are tendința de a menține valorile deontologice, atmosfera de moralitate pentru a-și favoriza existența. Se subliniază că moralitatea se conține în legi în măsura în care această moralitate este deținută de legiuitori.<sup>6</sup>

În Republica Moldova, în această direcție a fost făcută o primă încercare și anume – a fost adoptată Legea privind Codul de conduită a funcționarului public<sup>7</sup>

care prevede conduita morală a tuturor funcționarilor publici. Faptul dat a fost dictat de dispozițiile Recomandării nr.R(2000)10 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, adoptate la cea de-a 106-a sesiune din 11 mai 2000, cu privire la Modelul Codului de conduită a funcționarilor publici.<sup>8</sup> Prin aceasta s-a urmărit contribuirea la consolidarea unui cadru normativ unic, ce reglementează conduita funcționarului public. Totodată, Modelul Codului de conduită notează că un cod de conduită nu poate înlocui o lege cu privire la statutul agentului public. Ceea ce urmează de făcut este rezolvarea problemei pe care însuși Modelul Codului de conduită o cere și anume aceea de a introduce o specificare aparte pentru reprezentanții aleși care sînt responsabili în fața electoratului lor și/sau partidului din care fac parte.<sup>9</sup> În același timp, pentru interesul public se cere responsabilitate, transparență, integritate, fidelitate și bună-credință.

Asfel, problemele de bază pe care trebuie să le rezolve regulile de etică parlamentară ar trebui să fie **imunitatea, relațiile cu partidul de apartenență, regimul incompatibilităților și interdicțiilor, conflictului de interese și sancțiunile**. Schimbarea situației actuale cere o examinare foarte atentă.

În doctrină problemei **imunității** i se atribuie un rol deosebit, fiind considerată o dimensiune a parlamentarului care are un pronunțat caracter deontologic.<sup>10</sup> Aceasta deoarece imunitatea nu reprezintă un privilegiu, ci o formă de protecție a mandatului de parlamentar. Imunitatea de parlamentar are ca scop protejarea deputatului în Parlament împotriva urmărilor judiciare și garantarea libertății sale de gândire și de acțiune, specifică Legea

despre statutul deputatului în Parlament (art.9, al.1).<sup>11</sup> Prin aceasta se urmărește asigurarea independenței deputatului și asigurarea că există o legătură indisolubilă între imunitatea parlamentară și statutul de parlamentar.

O altă problemă, care necesită studiere și rezolvare este cea legată de esența mandatului de deputat prin înțelegerea deosebirilor dintre mandatul imperativ aplicat în perioada sovietică și cel liber aplicabil după modelul statelor străine, ce caracterizează parlamentul contemporan. Este principială delimitarea lor prin stabilirea conținutului și a cerințelor morale înaintate de către societate acestora, stabilirea nivelului de responsabilitate în cadrul conduitei parlamentarului. În perioada sovietică mandatul imperativ presupunea responsabilitate dură și controlul deputatului de către alegători, iar în formă concisă presupunea trei elemente:<sup>12</sup>

- obligația deputatului de a îndeplini promisiunile date alegătorilor în perioada campaniei electorale;
- obligația deputatului de a-și da darea de seamă privind activitatea în autoritatea respectivă cu periodicitatea stabilită de lege;
- dreptul alegătorului de a-l rechema pe deputatul care nu a justificat încrederea acordată.

Ultima prevedere, în special, reflectă corespunderea deputatului cu normele morale și etice, cu reprezentările alegătorilor despre permisul și nepermisul în conduita alesului lor. Ca motive de rechemare a deputatului puteau fi: neîndeplinirea obligațiilor de deputat, neprezentarea dărilor de seamă față de alegători, neîndeplinirea promisiunilor electorale, absența de la sesiunile Sovietului

Suprem și altele. Ca motiv separat de rechemare servea săvârșirea de către deputat a unei fapte amorală, care nu era compatibilă cu înalta funcție. Aprecierea morală a conduitei deputatului reieșea din reprezentările despre morală a alegătorilor, iar o influență majoră avea nu atât conduita la serviciu, cât în afara acestuia, în viața de zi cu zi. Nu ne vom pronunța asupra valorilor morale din perioada sovietică, însă după cum se susține, existența „presiunii” permanente din partea societății, impunea deputatul să manifeste o conduită corespunzătoare sub amenințarea de a nu fi rechemat.<sup>13</sup>

În societatea modernă, mandatul liberal nu presupune responsabilitatea deputatului în fața alegătorilor ce l-au ales, ci în fața întregului popor. Astfel, art.2, al.2,3 ale Legii privind statutul deputatului în Parlament, în exercitarea mandatului, deputații se află în serviciul poporului, iar orice mandat imperativ este nul.<sup>14</sup> Acesta însă nu presupune faptul că deputatul este iresponsabil. În special, el este responsabil nu doar pentru propria conduită, ci și pentru asigurarea autorității întregului organ legislativ, deoarece cetățenii nu apreciază activitatea deputaților separat, ci a întregului Parlament.

Astfel, în obligația fiecărui deputat persistă corespunderea sa unor reprezentări profesionale și etico-morale ale societății despre statutul deputatului în Parlament. În general, se poate menționa că mandatul liber îl eliberează pe deputat de răspunderea juridică în fața alegătorilor, însă nu și de răspunderea morală, el este liber față de alegător, dar nu este liber în fața opiniei publice. Dependența deputatului de opinia publică impune acestuia cerințe, standarde, valori și norme morale, etice deontologice cărora acesta trebuie să corespundă.

În diferite țări, aceste standarde sînt formulate în mod diferit. De exemplu, în România, aceste principii sînt formulate prin Legea privind Statutul deputaților și senatorilor, care consacră un întreg capitol (III) principiilor și regulilor de conduită parlamentară.<sup>15</sup> În Federația Rusă, 15 subiecte ale Federației dispun de Reguli de conduită parlamentară.<sup>16</sup> Unele țări adoptă aceste norme declarative, iar altele prevăd norme detaliate. Astfel, alături de principiul legalității pe care îl declară și legislația noastră, sînt stabilite și alte principii demne de urmat: principiul interesului național, buna-credință, fidelitatea, transparența și altele. Problema apare atunci cînd deputatul este în imposibilitatea de a corespunde unor principii de tipul transparenței, legalității, profesionalismului, fidelității, conștiinței morale, deoarece o influență semnificativă se impune din partea relațiilor cu **partidul de apartenență**. Fiind ales conform listei de partid, deputatul se află în deplină supunere față de partid în persoana fracțiunii parlamentare. De aici, rezultă că orice acțiune a deputatului este supusă unui control riguros din partea partidului. va activa doar în comisia în care l-a numit partidul, deputatul nu poate înainta un proiect de lege care nu a fost aprobat de fracțiunea din care face parte, deputatul nu poate să admită expresii sau opinii care contravin majorității membrilor fracțiunii parlamentare. Libertatea mandatului vine în conflict cu loialitatea fracțiunii care, de fapt, obligă deputatul să voteze doar așa cum a hotărît fracțiunea sau, în special, conducerea partidului.

De exemplu, deputații Camerei inferioare a parlamentului englez votează conform indicațiilor conducerii partidului; în Germania, la votarea nominală, lingă urne

se află reprezentanții fracțiunii parlamentare, care vor indica ce culoare trebuie să aibă buletinul pe care trebuie să-l arunce în urnă în conformitate cu hotărîrea fracțiunii.<sup>17</sup>

Teoretic, se poate admite că, urmînd conștiința și propriile reprezentări despre eficiență, principialitate, obiectivitate, etică și morală, deputatul poate să acționeze împotriva hotărîrii fracțiunii sale, însa, de facto, acest lucru este de necrezut. Ultimele alegeri ale Președintelui țării ne aduc probe convingătoare în acest sens. Cel ce încalcă disciplina de partid poate fi sancționat nu doar de către partid, el își mai asumă riscul de a nu fi numit în posturi importante sau, în general, să fie exclus de pe lista de partid la alegerile ulterioare. Concluzia care se impune este că foarte puțini deputați, alegînd între cariera politică și conștiința morală, vor apela la conștiință, la reprezentările și ideile proprii. La fel, indiferent de conținutul mandatului său, activitatea deputatului este legată de necesitatea unei alegeri morale în diferite tipuri de conflicte: obștești, private, personale, corporative. Mai mult decît atît, posibilitățile largi acordate deputatului prin statut, aduc în sarcina lui o presiune morală adăugătoare atunci cînd manifestă o oarecare conduită. De aceea, pentru menținerea autorității organului legislativ și a deputaților în special, este necesar să apreciem care vor fi calitățile morale deținute de deputați, precum și principiile lor etico-morale de conduită în conformitate cu reprezentările societății și ale standardelor internaționale.

O altă problemă care necesită o formulare etico-deontologică este **regimul incompatibilităților, interdicțiilor** și al **conflictului de interese**, prevederi care nu vor corespunde cu cele din Legea



privind statutul deputatului în Parlament, ei vor cuprinde interdicții concrete, cu caracter moral, să reprezinte o dimensiune a principiului transparenței. Astfel, de exemplu, Codul de etică al deputaților din Coreea de Sud prevede că deputatul, căruia i-a expirat mandatul, timp de 2 ani de zile nu mai are dreptul să dețină posturi în structuri comerciale, cu care a colaborat fructuos pe timpul când deținea mandatul; deputații din parlamentul francez sînt obligați să declare orice activitate profesională, chiar dacă aceasta nu aduce venit; în Japonia, deputații trebuie să declare orice activitate în structurile comerciale, indiferent dacă este plătită sau nu.<sup>18</sup> Regulile de etică ale Senatului SUA prevăd că nici un senator nu poate: a) să accepte un serviciu în orice organizație, întreprindere, asociație sau corporație pentru a acorda servicii în schimbul remunerației avînd statut de senator; b) să permită folosirea de către o astfel de organizație, întreprindere sau asociație a numelui său; c) să practice oricare altă activitate remunerată în timpul prevăzut pentru lucrul în Senat.<sup>19</sup> În Republica Moldova, sub acest aspect, funcționează Legea privind statutul deputatului în Parlament<sup>20</sup>, Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției<sup>21</sup>, Legea privind declararea și controlul veniturilor și a proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere,<sup>22</sup> Legea cu privire la conflictul de interese.<sup>23</sup>

Însă nu există nici o normă detaliată, cu caracter moral referitor la rezolvarea problemelor de acest gen, grupate și aduse în forma unor principii de etică, a unor reguli de conduită sau coduri deontologice. Cu siguranță, principiul corectitudinii, interesului

național, buna-credință și principialitatea ar găsi reflectare în activitatea unui deputat din Parlament și ar stabili regimul interdicțiilor și incompatibilităților acestuia. Iar dacă principiul directoriu ar fi cel al liderismului, atunci deputații ar fi primii inițiatori ai acestor principii și ar confirma respectarea lor prin exemplu personal.<sup>24</sup> Contradicțiile dintre diferite idei, tendințe, păreri și interese, apărute în activitatea deputaților, adesea nu pot fi evitate sau rezolvate apelînd la profesionalism și buchea legii. Conținutul etico-moral al normelor juridice, precum și premisele morale care îl stimulează pe parlamentar să participe la activitatea legislativă, reprezintă un rezultat complex și de durată al interacțiunii normelor morale și dreptului. În special, acest fapt se referă la etica convingerilor politice, moralitatea strategiilor propuse, ce își găsesc reflectare în actele normative, moralitatea poziției politice și a strategiilor sociale elaborate. Dimensiunea morală acceptată de parlamentari nu poate să contureze toate aspectele corecte și idealurile activității de legiferare, însă poate să stabilească reguli de excludere a aspectelor care, din punctul de vedere al moralei, sînt inacceptabile, nu corespund reprezentărilor electoratului despre morală.

La ora actuală, în opinia noastră, nu există o sarcină mai importantă decît consolidarea societății civile în republica noastră. Formarea unui sistem de etică parlamentară ar favoriza conștientizarea de către societate a deputatului ca factor important al vieții politice. Societatea nu este indiferentă față de deținătorii puterii, față de calitățile morale ce le întrupează parlamentarii. Reieșind din faptul că în Parlament statutul de deputat este deținut

de persoane de nivel diferit, iar problemele cărora trebuie să le facă față și pentru care să voteze sînt complicate, aceștia trebuie să reflecteze asupra perfecționării permanente, asupra valorilor morale și intelectuale de care dispun și pe care ar fi obligați să le asimileze. Astfel, deontologia nu presupune doar cultura comunicării, ci și un sistem de cerințe morale cărora trebuie să corespundă deputatului atît în sala de ședințe, cit și în timpul campaniei electorale, cînd menținerea integrității morale este mai anevoioasă.

Astăzi, avem nevoie de valori morale care ar trezi inițiativa de lucru, de atîmdine corectă, onestă și responsabilă în activitatea deputatului. Este necesar de a elabora un cod deontologic al deputatului care ar cuprinde toate aceste valori și principii.

În acest cod, în primul rînd, trebuie de luat în considerare tradițiile naționale ale culturii politice, modalitățile tradiționale de aplanare a conflictelor morale apărute între deputați.

În al doilea rînd, elaborarea și adoptarea codului deontologic trebuie să devină rezultatul unui proces de legiferare cu substanță morală specific deputaților, deoarece ei înșiși trebuie să le respecte.

În al treilea rînd, conținutul codului trebuie să cuprindă și norme sau cerințe morale unanim acceptate de către alegători sau societate în ansamblu.

În al patrulea rînd, codul nu trebuie să ia forma unei instrucțiuni sau statut disciplinar, ci un stimulator al conduitei

corecte, al responsabilității conștientizate, al libertății măsurate și al datoriei profesionale. Acest cod trebuie să devină veriga de autocontrol și autoapreciere de către deputați a activității lor.

În al cincilea rînd, codul trebuie să conțină reguli, cerințe, standarde și modele de conduită, care ar deveni mijloace de orientare în soluționarea faptelor de profesare de insulte, amenințări sau calomnii, de folosire a gesturilor și a unui limbaj ofensator, de tulburare a dezbaterilor sau crearea agitației în sala de ședințe, de ceartă cu alți deputați sau alți participanți la ședințe. Toate aceste probleme ar putea să fie grupate în următoarele capitole: reguli de conduită etică în sala de ședințe; reguli de conduită etică în cadrul activității cu alegătorii; reguli de conduită etică în cadrul relațiilor cu organele statului sau persoanele cu funcții de răspundere; reguli de conduită etică acceptate în comunicarea cu delegații sau persoane străine; cerințe înaintate față de prezentarea situației financiare a deputatului; reguli de conduită etică acceptate cu colegii și alte persoane din aparatul Parlamentului; atribuții și organizarea activității Comisiei pentru numiri și imunități.

În ansamblu, codul de etică parlamentară ar trebui să devină garantul încrederii față de deputatul în Parlament, al autorității înalte și responsabilități de care dispune. Scopul acestuia trebuie să fie asigurarea eficacității activității legislative în conformitate cu normele și standardele etice stabilite.

## BIBLIOGRAFIE

<sup>1</sup> Денисов А.А. Депутатская этика. - М.: Издание Государственной Думы. 1994; Прокофьев А.В. Депутатская этика и эффективность законодательной деятельности // Парламентская этика в России. Сборник материалов Комиссии Государственной Думы ФС РФ по этике. Москва: Издание Гос. Думы. 2002; Любимов А.П. Парламентская этика: дискуссия продолжается? // Представительная власть: - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. Москва, 2003.

<sup>2</sup> Verginia Vedinaș. Deontologia vieții publice. București: Universul Juridic, 2007. - P.181.

<sup>3</sup> Н. Э. Шишкина. Некоторые аспекты парламентской этики. Императивный и свободный депутатский мандат. Сибирский Юридический Вестник, № 4, 2005. - P.3.

<sup>4</sup> Николайчик В.М. США: правовое регулирование этики официальных лиц // РАН, Институт США и Канады. Москва, 1998. - С. 46.

<sup>5</sup> Основной закон Федеративной Республики Германии // Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. Москва, 1991. - С. 40.

<sup>6</sup> Любимов А.П. Парламентская этика и нравственность законов. Представительная власть: - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, №5, 2007. - P.3.

<sup>7</sup> Legea privind Codul de conduită a funcționarului public nr. 25-XVI din 22.02.2008, Monitorul Oficial nr. 74-75/234 din 11.04.2008.

<sup>8</sup> Recomandarea nr.R(2000)10 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, adoptată la cea de-a 106-a sesiune din 11 mai 2000, cu privire la Modelul Codului de conduită a funcționarilor publici.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Vasile Morar. Etica în afaceri și în politică. București: Editura Universității, 2006. - P.326.

<sup>11</sup> Legea despre statutul deputatului în Parlament nr. 39 din 07.04.1994, republicată, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 59-61 din 15.04.2005.

<sup>12</sup> Н. Э. Шишкина. Некоторые аспекты парламентской этики, op.cit. - P.4.

<sup>13</sup> Ibidem. - P.4.

<sup>14</sup> Legea despre statutul deputatului în Parlament nr. 39 din 07.04.1994, republicată, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 59-61 din 15.04.2005.

<sup>15</sup> Legea nr. 96/ 21. 04. 2006 privind Statutul deputaților și senatorilor, publicată în Monitorul Oficial nr.380 din 03.05.2006.

<sup>16</sup> Денисов А.А. Депутатская этика. Москва: Издание Государственной Думы, 1994. - P. 34, 45.

<sup>17</sup> Н. Э. Шишкина, op.cit. - P.4.

<sup>18</sup> Богдан Степовой. Столичные депутаты приказали себе сочувствовать избирателям. Известия, 24.11.2005.

<sup>19</sup> Денисов А.А., op.cit. - P. 45.

<sup>20</sup> Legea despre statutul deputatului în Parlament nr. 39 din 07.04.1994, republicată în Monitorul Oficial nr. 59-61 din 15.04.2005.

<sup>21</sup> Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr. 391 din 25.04.2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 103-105 din 13.06.2008.

<sup>22</sup> Legea nr. 1264 din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere, publicată în Monitorul Oficial nr. 124-125 din 05.09.2002.

<sup>23</sup> Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese, publicată în Monitorul Oficial nr. 94-96 din 30.05.2008.

<sup>24</sup> А.Б. Оболенский. Великобритания: на пути новой модели госслужбы. Общественные науки и современность, п.6, 2007. - P.94.

*Prezentat: 5 mai 2010.*

*Recenzent: Boris NEGRU, doctor în drept, conferențiar universitar.*

*E-mail: mocreactanea@yahoo.com*