

PARTICULARITĂȚILE PRELUNGIRII MANDATULUI UNOR FUNCȚII DE DEMNITATE PUBLICA

PARTICULARITIES OF THE TERM EXTENSION OF SOME FUNCTIONS OF PUBLIC DIGNITY

Svetlana SLUSARENCO,

dr., conf. univ.,

Universitatea de Stat din Moldova

Abstract

According to the theory of the separation of powers in the state, the functions that the state acquires in assuring its sovereignty, the legislative function, the executive function and the judicial function can only be realized by their exercise by independent powers, represented at the political-legal level by the corresponding bodies. The functions of public dignity are established on the basis of acts issued by the Parliament, the President of the Republic of Moldova and the Government, within the limits of their competence, established by the Constitution and by other laws. The function of public dignity is a public function that deals with the mandate obtained directly, following the elections, or indirectly, by appointment under the conditions of the law. The dignitaries are persons exercising public dignity functions under the Constitution, the present law and other legislative acts.

Keywords: *the separation of powers, the executive function, the elections, independent powers, the function of public dignity*

În literatura de specialitate principiul separației puterilor în stat ocupă un loc important în procesul de explicare și înțelegere a modului în care democrația funcționează. Instituțiile politice sunt componente esențiale ale sistemului politic, interpretat ca parte inseparabilă și foarte importantă a sistemului social global. Pentru realizarea funcțiilor statului se înființează servicii publice

care, la rândul lor, sunt înzestrate cu funcții publice, adică atribuții, competențe și răspunderi specifice sarcinilor pe care acestea le realizează în scopul satisfacerii intereselor generale ale societății. [8, p.65]

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [2] evocă sensul modern al accepțiunii de funcție publică, care presupune ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică, iar *funcția de demnitate publică* reprezintă funcția publică ce se ocupă prin mandat obținut direct în urma alegerilor organizate sau, indirect, prin numire în condițiile legii [2, art. 2]. Funcțiile de demnitate publică se instituie în temeiul actelor emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern, în limitele competenței lor, stabilite de Constituție și de alte legi. Funcția de demnitate publică este o funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii. Demnitarii sînt persoane care exercită funcții de demnitate publică în temeiul Constituției, al prezentei legi și al altor acte legislative [3, art. 2]. Mandatul demnitarului este de 4 ani, dacă un alt termen nu este stabilit prin Constituție sau prin legea specială ce reglementează activitatea acestui demnitar. În cazul în care termenul regulamentar de exercitare a mandatului expiră sau a expirat, iar succesorul de competență nu intră în exercitarea mandatului, demnitarul continuă să-și exercite mandatul pînă la ocuparea funcției de către succesorul de competență [3, art. 7]. Locul primar în lista persoanelor cu funcții de demnitate publică specificate în Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică este atribuit Președintelui Republicii Moldova.

Din totdeauna colectivitățile umane organizate au avut un șef, recunoscut sau impus, în contextul împrejurărilor istorice. Cu atât mai mult, statele, concepute ca mari colectivități umane, grupate pe teritorii mai mult sau mai puțin întinse, delimitate prin frontiere, au cuprins în sistemul organizării lor politice și instituția șefului de stat. Președintele reprezintă un pilon al puterii etatice, indispensabil în viața și evoluția politică a statului.

Constituția Republicii Moldova a consfințit funcția de președinte al statului pentru a satisface, pe de o parte, necesitatea de reprezentare a statului, iar pe de altă parte, necesitatea de arbitraj între ”puterile statului”, între ”stat și societate”.

Conform art. 80 din Constituția RM, Mandatul Președintelui Republicii Moldova durează 4 ani și se exercită de la data depunerii jurământului. Președintele Republicii Moldova își exercită mandatul pînă la depunerea jurământului de către Președintele nou-ales. Respectiv, toata procedura de transmitere a puterii (alegerea, investitura, depunerea juramantului) trebuie încadrată în cei patru ani fixați de Constituție. Prelungirea mandatului Șefului Statului printr-o lege organică reprezintă o modalitate de control exercitată de Parlament asupra Președintelui. Alin.3 art. 80 din Constituția RM stabilește: Mandatul Președintelui Republicii Moldova poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă. Deci, prelungirea mandatului Președintelui nu se produce de la sine, ci numai în baza unei legi organice special adoptate de Parlament și doar fiind motivat fie de cazul de a) război sau b) de catastrofă. De menționat că, Republica Moldova nu a utilizat aceste prevederi și, deci, temeiuri pentru a prelungi mandatul Președintelui Republicii Moldova lipsesc [12, p. 122]. Astfel, Legea Fundamentală oferă deputaților posibilitatea, dar nu obligația, de a stabili existența vreunei situații care ar atrage prelungirea mandatului Președintelui Republicii Moldova.

Situațiile de război și de catastrofă fiind situații deosebite, impun președintele să stabilească un regim juridic special aplicabil tuturor persoanelor fizice și juridice. Prin urmare, este pe deplin justificată continuarea îndeplinirii atribuțiilor președintelui, care este și comandantul suprem al forțelor armate. Întrucît parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate legiuitoare, iar reglementările constituționale stabilesc că prelungirea mandatului președintelui face obiectul unei legi organice, precum și pentru a asigura controlul asupra acestor circumstanțe excepționale, aprecierea oportunității prelungirii mandatului șefului statului este de

competența exclusivă a parlamentului, evitându-se astfel posibilitatea ca președintele să-și aroge împuterniciri suplimentare [10, p. 93]. În virtutea prerogativelor sale, șeful statului poate influența, printr-un mesaj, luarea acestei măsuri, argumentând și detaliind situația gravă în care se află țara. Legea organică de încuviințare a prelungirii mandatului președintelui, în cele două situații, trebuie să stipuleze limitele acestei prelungiri (încetarea ostilităților, înlăturarea consecințelor catastrofei) [11, p. 8].

Starea de război este una faptică, care pune în pericol siguranța statului, iar Președintele, care este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării trebuie să își păstreze funcția până la momentul în care situația de fapt va permite desfășurarea de alegeri prezidențiale. De altfel, într-o astfel de situație, prioritatea tuturor autorităților publice este scoaterea țării din război. Cel puțin pentru motivul stării de război, mandatul Președintelui ar trebui să se prelungească de drept, iar nu prin lege organică [9, pp. 126-127].

Cu referire la al doilea motiv, care poate duce la prelungirea mandatului prezidențial, în Constituție este consfințită ”situația de catastrofă”. Deși în Republica Moldova au fost adoptate o serie de acte normative care vizează situațiile excepționale, Legea privind protecția civilă [4], Legea privind Inspectoratul General pentru Situații de Urgență [5], Hotărîrea Guvernului cu privire la clasificarea situațiilor excepționale [6], Hotărîrea Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General pentru Situații de Urgență [7], totuși doar Hotărîrea Guvernului cu privire la clasificarea situațiilor excepționale definește noțiunea de *catastrofă* - ”avarie de proporții, soldată cu victime umane, prejudicierea sănătății oamenilor și deteriorarea sau distrugerea obiectelor economiei naționale și altor valori materiale în proporții considerabile, precum și cu urmări nefaste asupra mediului înconjurător”. Legea privind Inspectoratul General pentru Situații de Urgență operează cu termenul de ”*situație excepțională*” - întreruperea condițiilor normale de viață și activitate a populației la un obiectiv

sau pe un anumit teritoriu în urma unei avarii, *catastrofe*, calamități cu caracter natural sau biologic-social, care au condus sau pot conduce la pierderi umane și material [7, art. 1 alin. (2)]. Iar Hotărîrea Guvernului cu privire la clasificarea situațiilor excepționale definește ”*situația excepțională*” astfel - situație pe un anumit teritoriu, ca rezultat al unei avarii, fenomen natural periculos, *catastrofe*, calamități naturale sau de alt caracter, care pot provoca sau au provocat victime umane, prejudiciu sănătății oamenilor sau mediului ambiant, pierderi materiale considerabile și au afectat condițiile activității vitale a oamenilor. *Avarie* reprezintă accident la un obiect industrial sau de transport, care pune în pericol viața și sănătatea oamenilor și are drept consecințe distrugerea construcțiilor și încăperilor industriale, deteriorarea sau nimicirea utilajelor, mecanismelor, mijloacelor de transport, materiilor prime și producției finite, întreruperea procesului de producție și prejudicierea mediului ambiant. *Calamitate naturală* – fenomen distructiv natural și (sau) antroponatural, la producerea căruia poate apărea sau apare un pericol pentru viața și sănătatea oamenilor, se deteriorează sau se distruge bunurile materiale, factorii și componentele de mediu. Observăm că, după gravitatea consecințelor, catastrofele provoacă victime umane, pierderi materiale considerabile; calamitatea naturală, de asemenea, are ca efect pericolul pentru viața și sănătatea oamenilor, distrugerea bunurilor materiale, factorii și componentele de mediu. Constatăm că un element al situației excepționale îl reprezintă catastrofele, pe lângă avarii, calamități, toate soldându-se cu pierderi umane sau materiale. Astfel, deoarece nu putem afirma că avaria sau calamitatea naturală nu provoacă pierderi omenești masive sau distrugerea bunurilor materiale, pe cale de consecință propunem ca termenul de ”catastrofă” din art. 80 alin. 3) din Constituția RM să fie substituit cu ”situație excepțională”.

Situațiile excepționale pot fi cu caracter tehnogen, cu caracter natural și cu caracter biologic-social [6, pct. 2]. Circumstanțele organizării societății în cazul situațiilor excepționale, reprezintă temei de funcționare a mecanismului statal în condiții de criză. Astfel, în aceste condiții, trebuie asigurat respectarea principiului

legalității și a ordinii de drept, respectarea drepturilor fundamentale ale persoanei.

În ceea ce privește prelungirea mandatului prezidențial, trebuie subliniat că presupune două elemente esențiale: o *lege organică adoptată* de Parlament, respectiv, o *stare de război sau catastrofă*. Posibilitatea prelungirii mandatului în situațiile citate nu necesită argumente suplimentare, pentru că societatea, în aceste cazuri neordinare, nu este aptă să exercite proceduri electorale democratice, bazate pe votul conștient al alegătorilor. De menționat, în acest context, că și pentru situațiile în cauză, legislatorul a prevăzut numai posibilitatea, dar nu obligativitatea prelungirii mandatului, lăsând această problemă la latitudinea Parlamentului. Și în caz de război sau de catastrofă, dacă legislativul ajunge la concluzia că mandatul Președintelui trebuie să fie prelungit, va adopta în acest sens o lege organică, votată de majoritatea deputaților aleși. Situația în cauză a fost abordată în cadrul discuțiilor aprinse ale politicienilor și în cercurile academice după expirarea mandatului Președintelui Republicii la 7 aprilie 2009, care a fost exercitat ulterior de Președintele în exercițiu mai mult de 5 luni, până la 11 septembrie 2009, când mandatul a luat sfârșit ca urmare a demisiei. Astfel, în sistemul constituțional național a apărut o nouă calitate a Președintelui – cea de Președinte în exercițiu. Anterior, funcția de Președinte în exercițiu a mai fost exercitată o perioadă îndelungată de timp, de la 26.12.2000 până la 04.04.2001 [1, p. 307]

În perioada acțiunii situației excepționale, pot apărea unele ambiguități privind categoriile de măsuri întreprinse pentru depășirea situației de criză. Această stare de fapt creează inconveniențe pentru autoritățile publice, în sensul extinderii atribuțiilor cu care sunt investite pe perioada crizei. Pentru a evita asemenea stări, considerăm oportun de a consfinți constituțional măsurile excepționale, care vizează competența exclusivă a Președintelui statului; măsurile întreprinse în rezultatul delegării legislative și măsurile extraordinare realizate de autoritățile specializate. Raporturile juridice care reglementează situațiile excepționale, sînt raporturi cu o dublă natură juridică. Astfel,

normele privind drepturile și îndatoririle cetățenilor, privind competența autorităților publice, vizează raporturi de reglementare, dar în același timp, având în vedere importanța lor funcțională, reprezintă și raporturi de ocrotire.

Eventuala restrângere a drepturilor și libertăților persoanei, în țările în care a fost declarată starea excepțională, reiese din necesitatea ocrotirii comunității. Restricțiile apar ca un element indispensabil al mecanismului de gestionare a situațiilor de criză. Dar în același timp, situația excepțională fiind determinată de intenția de a remedia situația de criză prin orice mijloace, poate genera depășirea competențelor, luarea unor decizii eronate, calificarea arbitrară a situației de criză și drept consecință, utilizarea unor măsuri de urgență ce nu corespund situației. Astfel, în aceste condiții, pentru ca instituția regimului excepțional să nu devină un mecanism de suprimare a drepturilor și libertăților, se impun garanții concrete de respectare a acestor drepturi (politice, social-politice, social-economice) în situații de criză. Declarația universală a drepturilor omului, Convenția Europeană a drepturilor omului și cetățeanului, admit doar în cazuri excepționale, utilizarea unor măsuri restrictive, cu condiția excluderii discriminării pe motiv de rasa, naționalitate, limbă, religie etc.

În concluzie, putem menționa că situațiile excepționale, constituie un barem de verificare al funcționării instituțiilor democratice în stat, în special păstrarea echilibrului dintre puteri.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE:

1. Comentariu la Constituția Republicii Moldova, Chișinău, 2015.
2. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr.158 din 04.07.2008, Monitorul Oficial Nr. 230-232 din 23.12.2008.
3. Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199 din 16.07.2010, Monitorul Oficial nr. 194-196 din 05.10-2010.

4. Legea privind protecția civilă, nr. 271 din 09.11.94, Monitorul Oficial nr.020 din 29.12.94.

5. *Legea privind Inspectoratului General pentru Situații de Urgență*, nr.93 din 2007, Monitorul Oficial,nr. 78-81 din 08.06.2007.

6. Hotărârea Guvernului nr. 1076 din 16.11.2010 cu privire la clasificarea situațiilor excepționale, Monitorul Oficial nr. 227-230 din 19.11.2010.

7. Hotărârea Guvernului nr. 137 din 27.02.2019 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General pentru Situații de Urgență, Monitorul Oficial nr. 86-92 din 08.03.2019.

8. Prisăcaru V. Funcționarii publici, București Editura All Beck, 2004.

9. Voinea Camelia Raluca. Unele reglementări constituționale – un dezavantaj pentru președintele României, Revista Transilvană de Științe Administrative 1 (23)/2009.

10. Creangă I. Curs de drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2003.

11. Guțuleac Victor. Președintele Republicii Moldova ca subiect al administrării publice și ca subiect al dreptului administrativ, Legea si Viața, ianuarie 2015.

12. Arseni Alexandru. Funcționarea instituțiilor democratice statale în perioada de criză politică: reglementări și oportunități, Revista Națională de Drept Nr. 10-12, 2009.