



## CONSOLIDAREA INSTITUȚIEI ȘEFULUI STATULUI

**Boris SLIPENSKI,**

**doctor în drept, șeful Departamentului Drept, Universitatea PERSPECTIVA-INT**

**Irina IACUB,**

**doctor în drept, Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată**

### RÉSUMÉ

Dans les conditions actuelles, quand il est nécessaire de réviser la Constitution, une attention particulière devrait être accordée au l'institution de président. Dans ce papier, nous proposons de renforcer sa capacité en tant que garant de la Constitution et de la stabilité dans la société par réglementer: la fonction d'assurer le respecter de la Constitution et le bon fonctionnement de toutes les autorités publiques de l'État, l'obligation de suspendre dans l'exercice de ses fonctions l'affiliation du parti politique, le droit d'engager une révision constitutionnelle et initier référendum constitutionnel et renforcer le function représentant du chef de l'Etat à travers son élection directe par le peuple.

**Mots-clés:** chef de l'Etat, président, constitution, fonction de représentation, la fonction de garant, la fonction de médiation.

### REZUMAT

În condițiile actuale, când se impune necesitatea revizuirii Constituției, o atenție deosebită trebuie acordată instituției șefului statului. În prezentul articol, venim cu propunerea de a consolida calitatea acestuia de garant al constituției și stabilității în societate prin: consacrarea funcției de veghere a respectării constituției și a bunei funcționări a tuturor autorităților publice din stat; reglementarea dreptului de a iniția revizuirea constituției și a iniția referendumul constituțional; obligarea președintelui republicii ca pe durata exercitării atribuțiilor sale să-și suspende calitatea de membru al partidului politic; consolidarea funcției reprezentative a șefului de stat prin alegerea directă a acestuia de către popor.

**Cuvinte-cheie:** șeful statului, președinte, constituție, funcția reprezentativă, funcția de garant, funcția de mediere.

**Introducere.** Luând în considerație intenția tot mai pronunțată a factorilor de decizie de a revizui Constituția Republicii Moldova și dat fiind faptul că Legea Fundamentală necesită unele amendamente de mare importanță, considerăm că comunitatea științifică, actualmente, trebuie să manifeste un interes activ față de acest proces, venind cu studii complexe și argumentate, pentru a contribui astfel la o revizuire constituțională fundamentată științific.

Apreciind în mod deosebit oportunitatea unui asemenea demers, în prezentul studiu intenționăm să expunem unele momente importante ce necesită a fi luate în considerație, care vizează instituția șefului statului, în special funcțiile exercitate de către acesta.

**Materiale utilizate.** Suportul bibliografic al cercetării este constituit din legislația națională, în special, Constituția Republicii Moldova, constituțiile unor state străine, precum și studiile realiza-

te de către cercetători autohtoni și români.

**Discuții și rezultate obținute.** Actualmente, potrivit unei axiome a dreptului public, devenită aproape dogmă, statul nu poate fi conceput fără un șef, oricât de simbolic ar fi rolul acestuia în unele sisteme politice [11, p. 282].

Pe parcursul istoriei sale, instituția șefului de stat a cunoscut o concentrare a multor prerogative de putere în persoana sa – executive, legislative și chiar judecătorești. În sistemele contemporane de organizare, însă, se produce o riguroasă delimitare a atribuțiilor sale față de celelalte autorități publice. Respectiv, constituțiile moderne circumscriu rolul și atribuțiile șefului statului, în principal, la: reprezentarea statului, semnarea tratatelor, aprobarea unor acte normative emise de unele autorități ale statului, semnarea legilor în vederea publicării, prezidarea ședințelor unor autorități ale statului, acordarea unor calități și

titluri, numiri în funcții superioare, instituirea stării de asediu sau de urgență, primirea scrisorilor de acreditare etc. [16, p. 101].

În literatura de specialitate nu există unanimitate în ceea ce privește identificarea funcțiilor șefului de stat, cu toate acestea, cea mai relevantă este considerată a fi următoarea clasificare: funcția de reprezentare, funcția de garant și funcția de mediere [8, p. 207; 1, p. 14].

Referitor la *funcția de reprezentare*, cercetătorii susțin că aceasta este proprie președintelui în calitatea sa de șef de stat [11, p. 290]. Cu toate că esența acestei funcții derivă în mare parte din forma de alegere a șefului de stat (direct, de către popor), în cazul Republicii Moldova (în care, după cum se știe, acesta este ales de către parlament) nu putem nega prezența unei asemenea funcții în competența președintelui.

Potrivit cercetătorilor [6, p. 512], funcția de reprezentare a șef-



fului de stat se exprimă prin câteva atribuții stabilite de Constituția Republicii Moldova [3], și anume: pe plan extern – de a încheia, în numele statului, tratatele internaționale negociate de Guvern, de a acredita și a rechema reprezentanții diplomatici, de a aproba înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice (art. 86). Pe plan intern, printre altele, șeful de stat, tradițional, conferă decorații și titluri de onoare, acordă cele mai înalte grade militare, numește în anumite funcții publice, acordă grațierea individuală etc. (art. 88).

În ceea ce privește *funcția de garant* al șefului de stat, aceasta este o funcție foarte delicată și complexă, reglementată frecvent în constituțiile statelor lumii.

Astfel, art. 5 din Constituția Republicii Franceze prevede că: „Președintele Republicii veghează la respectarea Constituției. Prin arbitrajul său, asigură funcționarea autorităților publice, conform reglementărilor, precum și continuitatea statului. El este garantul independenței naționale, al integrității teritoriale și al respectării tratatelor” [2].

În Portugalia (art. 120 din Constituție [18]), președintele reprezintă Republica Portugheză, asigură independența națională, unitatea statului și funcționarea normală a instituțiilor democratice, fiind comandant suprem al forțelor armate.

Constituția Croației, în art. 94, stipulează că [19]: „Președintele Republicii reprezintă Republica în interiorul țării și după hotarele ei, veghează la respectarea Constituției, asigură existența și unitatea Republicii, activitatea normală a organelor puterii de stat.”

O reglementare similară se conține și în art. 80 din Constitu-

ția României, care prevede: „(1) Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării. (2) Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice” [4].

Constituția Republicii Moldova reglementează în acest sens (art. 77 alin. 2): „Președintele Republicii Moldova reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării”. Comparativ cu Constituția României, Constituția Republicii Moldova consfințește și calitatea șefului statului de garant al suveranității țării, fapt ce, în viziunea cercetătorilor, sporește considerabil rolul acestei instituții în organizarea și conducerea statului [6, p. 512].

Din exemplele enunțate putem constata că șefului statului îi sînt recunoscute două funcții distincte: *funcția de garant al suveranității naționale și independenței și funcția de garant al Constituției*. Aceste două funcții nu pot fi confundate, deoarece sînt clar delimitate, în primul caz, la dispoziția șefului statului sînt puse serioase atribuții, cum ar fi comandant suprem al forțelor armate, iar în al doilea caz – doar dreptul de a sesiza Curtea Constituțională [13, p. 91].

Funcția șefului de stat de garant al suveranității naționale și independenței, potrivit cercetătorilor, derivă din calitatea președintelui de șef al executivului alături de prim-ministru. De aici rezultă și responsabilitatea mare pe care o are șeful de stat în ocrotirea valorilor fundamentale ale statului: independența, unitatea, integritatea statului, suveranitatea [5, p. 751-752]. Această trăsătură fundamentează și

unele atribuții ale președintelui în domeniul apărării, al politicii externe ori în ceea ce privește luarea unor măsuri excepționale. În considerarea exercitării acestor atribuții, președintele: a) este comandantul suprem al forțelor armate; b) poate declara mobilizarea parțială sau generală; c) în caz de agresiune armată împotriva țării, ia măsuri de respingere a agresiunii (art. 87 din Constituție).

În același timp, trebuie să precizăm că nu doar președintele este garantul independenței, suveranității, unității și integrității teritoriale a țării, ci și toate celelalte autorități publice ale statului.

Referitor la funcția șefului de stat de garant al constituției, considerăm necesar inițial de a trasa distincția dintre noțiunea de „garant al constituției” și cea de „veghere a respectării constituției”. Calitatea de garant ne spune că președinții trebuie să fie investiți cu atribuții foarte mari în cazul în care se încalcă constituția, altfel spus, identice cu cele ale Curții Constituționale, sau poate și mai mari. În realitate însă nu este așa, deoarece în statele nominalizate de noi există Curți Constituționale, iar președinții sînt subiecți cu dreptul de a sesiza Curțile. Nu este multă claritate și în dispozițiile care stabilesc că președinții veghează numai la respectarea constituțiilor, deoarece nu există atribuții concrete care s-ar referi la o veghere ce l-ar transforma într-un gardian al constituției [13, p. 91].

La acest subiect, Genoveva Vrabie consideră ca a vegherea respectarea constituției înseamnă a contribui la îndeplinirea unei funcții ce se realizează prin colaborarea autorităților și, în același timp, prin puterea de control reciproc [17, p. 276]. Ion Deleanu în acest sens precizează că funcția de veghere a



respectării constituției se limitează la: sesizarea Curții Constituționale; mesajele pe care le adresează parlamentului; numirea în funcție a judecătorilor [7, p. 209].

În viziunea altor cercetători, vegherea la respectarea constituției nu înseamnă că președintele este și garantul supremației constituției, deoarece acest rol îi revine în exclusivitate Curții Constituționale. Astfel că la respectarea legii supreme nu veghează doar președintele, ci toate autoritățile statului, potrivit competențelor lor [5, p. 755].

La rîndul său, Cristian Ionescu menționează că constituția nu folosește termenul de ”control prezidențial”. Rezultă, așadar, că Președintele României nu are competența de a exercita un control de constituționalitate a activității sociale. Numai dacă, exercitîndu-și prerogativele, constată un caz de încălcare a constituției, președintele are dreptul de a sesiza autoritățile publice competente [10, p. 406].

Ne raliem și noi acestei opinii, considerînd ca șeful statului, în calitatea lui de garant al suveranității naționale și independenței, nu poate să nu îndeplinească și funcția de garant sau de veghere a respectării constituției prin mijloacele specifice pe care i le pune la dispoziție legea, grație faptului că în cazul unei amenințări a suveranității ce provine din interiorul țării, se va consemna inevitabil o încălcare a prevederilor constituționale [13, p. 91].

În acest caz, șeful statului nu trebuie să aștepte pasiv derularea evenimentelor, ca apoi să facă uz de mecanismele care îi sînt puse la dispoziție, ci trebuie să sesizeze organele respective privind înlăturarea și neadmiterea încălcării normelor constituționale. De aici pornește și asigurarea bunei func-

ționării a autorităților publice din stat sau, altfel spus, funcția de mediere. Prin *mediere* trebuie să înțelegem că șeful statului nu apare ca un arbitru în eventualele conflicte, ci prin autoritatea sa ia măsurile necesare ca toate autoritățile publice, fără ca acestea să se subordoneze, să funcționeze normal, adică să fie asigurate cu un cadru legislativ adecvat, competență suficientă pentru a-și putea îndeplini sarcinile, precum și asigurare financiară, materială și de alt gen. Bineînțeles că, în cazul apariției unor conflicte între autoritățile care sînt antrenate în exercitarea puterii de stat, șeful statului poate să exercite și funcția de arbitru.

Remarcăm că Constituția Republicii Moldova nu prevede pentru președinte *expressis verbis* obligațiunea de a garanta respectarea constituției, dar aceasta reiese atît din jurămîntul pe care îl depune la investire („Jur să respect Constituția și legile țării, să apăr democrația, drepturile și libertățile fundamentale ale omului...” – art. 79 alin. 2), cît și din prerogativele prevăzute de constituție. Prin urmare, asigurarea respectării constituției de către președinte este posibilă numai prin exercitarea unor atribuții concrete precizate de constituție [9, p. 67].

Totodată, considerăm că chiar dacă Președintele Republicii Moldova este expres împuternicit prin constituție de a garanta supremația legii fundamentale, aceasta nu este suficient. Asigurarea reală de către președinte a respectării constituției este posibilă, așa cum am menționat mai sus, numai prin exercitarea unor atribuții concrete, stabilite prin constituție în exercitarea funcțiilor sale. De altfel, Constituția Republicii Moldova atribuie președintelui țării misiuni și obligații care contribuie la defi-

nirea rolului pe care îl realizează șeful statului la nivelul societății organizate în stat. Semnificația principiilor privind respectarea constituției se desprinde și poate fi înțeleasă doar din lumina dispozițiilor constituționale, în care sînt înscrise atribuțiile președintelui.

În acest sens, iată cîteva mecanisme ce îi permit șefului statului să contribuie la garantarea supremației constituției [13, p. 93]:

1. Esențial pentru înțelegerea acestui rol este art. 77 alin. 2 din Constituția țării, care prevede că Președintele Republicii Moldova reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării. În scopul exercitării funcției de garant, Președintele Republicii este înzestrat cu anumite atribuții în domeniul apărării.

2. Președintele Republicii contribuie la garantarea supremației Constituției prin funcția de control. Aceasta se realizează prin următoarele atribuții:

- poate cere Parlamentului, doar o singură dată, reexaminarea legii pentru orice motive ce fac legea în ansamblu sau o parte a ei a fi inacceptabilă;

- dreptul de a sesiza Curtea Constituțională (art. 25 din Legea Republicii Moldova cu privire la Curtea Constituțională [12]);

- dreptul de a suspenda actele guvernului ce contravin legislației pînă la adoptarea hotărîrii definitive a Curții Constituționale (art. 88, lit. i) din Constituție).

3. Dreptul de a dizolva Parlamentul (art. 85 din Constituție) în cazul imposibilității formării Guvernului; în cazul blocării timp de trei luni a procedurii de adoptare a legilor; în cazul imposibilității alegerii Președintelui Republicii.

4. Dreptul de a cere poporului să-și exprime, prin referendum,



voința asupra problemelor de interes național (art. 88 lit. f) din Constituție). Această prerogativă cuprinde doar dreptul de a iniția referendumuri legislative și consultative, deoarece, reieșind din dispozițiile art. 141 alin. (1) din Constituție, Președintele nu este abilitat cu dreptul de a iniția revizuirea Constituției, deci nu poate iniția nici desfășurarea referendumului republican constituțional, ceea ce considerăm a fi un lucru absolut incorect [13, p. 93]. Or, în exercitarea funcției de garant, care presupune și garantarea respectării Constituției și asigurarea bunei funcționări a autorităților publice, Președintele ar trebui, în opinia noastră, să aibă posibilitatea de a iniția revizuirea Constituției, inclusiv prin referendum.

Vegherea la buna respectare a constituției de către președintele țării se exprimă și prin dreptul de a numi guvernul (art. 98 din Constituția Republicii Moldova), dreptul de a adresa mesaje parlamentului (art. 84), atribuțiile din domeniul politicii externe (art. 86), precum și alte atribuții privind competența de a numi în funcții și de a acorda distincții, medalii (art. 88) etc. [15, p. 601-602; 14, p. 57-58].

Analiza atribuțiilor Președintelui Republicii Moldova în lumina prevederilor constituționale denotă faptul că el posedă suficiente pîrghii pentru a apăra Constituția țării și a media între puterile statului.

În legătură cu aceasta se impune a fi abordată o problemă. Ne referim la situația în care șeful statului este și șeful unui anumit partid politic. Compatibilitatea funcției de șef al statului cu cea de membru de partid, caracteristică Republicii Moldova, a fost destul de mult criticată în literatura de specialitate, fiind aduse o serie de argumente

pentru interzicerea ei, printre care menționăm [1, p. 15]:

- realizarea de către șeful de stat a funcției de reprezentant, garant și mediator vizează întregul stat, întreaga societate, și nu doar o parte a ei, a membrilor de partid etc.;

- păstrîndu-și calitatea de membru de partid, președintele republicii este direct influențat de partid, înclină să încalce prevederile constituționale, fiind posibilă o ușoară trecere la dictatura de partid, lucru demonstrat de practica comunistă și cea fascistă;

- păstrarea calității de membru (lider) de partid duce în mod flagrant la încălcarea art. 6 din Constituția Republicii Moldova și la instaurarea în mod tacit a ideologiei partidului de guvernămînt în „ideologie oficială a statului” etc.

Prin urmare, situația în care președintele ocupă concomitent și funcția de președinte al unui partid se consideră a fi neconformă standardelor administrative europene, avînd în vedere atribuțiile importante pe care le are șeful statului în raport cu puterea judecătorească [21, p. 10].

În același timp, cercetătorii expun și unele idei sceptice privitor la această incompatibilitate de natură politică, considerînd-o ca fiind pur formală, întrucît este imposibil ca, părăsind partidul care l-a propulsat la conducere, președintele să devină total independent de ideologia și influența acestuia [17, p. 225]. În acest sens, T. Drăganu afirmă că dispoziția constituțională respectivă „a fost și este să rămînă *literă moartă*, pentru că președintele republicii va fi, în continuare, îndrumătorul nevăzut al partidului din care provine” [20, p. 234].

Cu mult mai optimist este A. Arseni, în viziunea căruia cele menționate conțin doar o parte de

adevăr, dat fiind că se face o confuzie. Problema trebuie pusă în direcția ca șeful statului să realizeze funcțiile în strictă concordanță cu prevederile constituționale, și nu cu dispozițiile partidului care l-a promovat. Respectiv, nefiind membru de partid, președintele va fi sub controlul tuturor partidelor, va fi chemat să fie nepărtinitor, adică să asigure pluralismul politic [1, p. 15-16]. Așadar, scopul incompatibilităților nu este pur și simplu acela de a releva situația contradictorie a unor funcții, ci de a garanta independența și probitatea președintelui în exercitarea funcției.

În același timp, cercetătorii sînt de părere că, fiind în afara oricărui partid politic, președintele își poate exercita mai pregnant funcția de mediere, avînd astfel posibilitatea de a interveni pentru a încerca să atenueze divergențele dintre partide cu privire la unele probleme majore de interes național [9, p. 69].

În lumina celor expuse mai sus, se consideră că compatibilitatea în discuție ar putea avea consecințe mai „atenuante” în ceea ce privește conotația politică a actului de conducere, dacă președintele republicii ar fi ales în baza sufragiului universal, deoarece devine posibil ca el să reprezinte un alt partid decît cel reprezentat de parlament. În același timp, e destul de real pericolul ca o asemenea situație să genereze diferite coliziuni și confruntări politice în procesul de conducere a statului, care ar putea scade eficiența și echilibrul necesar unei asemenea activități. Prin urmare, soluția cea mai potrivită ar fi incompatibilitatea funcției de șef al statului cu calitatea de membru de partid, deoarece numai într-o asemenea postură președintele ar putea să-și exercite obiectiv și eficient funcția de reprezentare, pe





cea de garant și, cu atât mai mult, pe cea de mediere [6, p. 517].

**Concluzii.** Considerăm necesară fixarea în art. 81 al Constituției Republicii Moldova „Incompatibilități și imunități” a dispoziției care ar obliga Președintele Republicii, pe durata exercitării atribuțiilor sale, să-și suspende calitatea de membru al partidului politic. Această prevedere, în opinia noastră, ar contribui la ridicarea rolului și semnificației președintelui în garantarea respectării constituției și a supremației acesteia, precum și asigurarea echilibrului dintre puterile și autoritățile statului.

Așadar, cu ocazia revizuirii Constituției Republicii Moldova, considerăm necesară introducerea unor importante amendamente la instituția șefului statului, precum:

- consacrarea funcției de veghere a respectării constituției și a bunei funcționări a tuturor autorităților publice din stat;

- reglementarea dreptului de a iniția revizuirea constituției și a iniția referendumul constituțional;

- obligarea președintelui republicii ca, pe durata exercitării atribuțiilor sale, să-și suspende calitatea de membru al partidului politic;

- consolidarea funcției reprezentative a șefului de stat prin alegerea directă a acestuia de către popor.

### Referințe bibliografice

1. Arseni A. Șeful de Stat – garanții de realizare a mandatului: concept teoretico-practic. În: Revista Națională de Drept, 2008, nr. 3.
2. Constituția Republicii Franceze din 4 octombrie 1958 [sursă electronică] [http://constitution.files.wordpress.com/2013/02/constitution\\_roumain.pdf](http://constitution.files.wordpress.com/2013/02/constitution_roumain.pdf).
3. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 18.08.1994.
4. Constituția României din 21 noiembrie 1991. În: Monitorul Oficial al României, 21.11.1991, nr. 233. Republicată în Monitorul Oficial, 31.10.2003, nr. 767.
5. Constituția României: comentariu pe articole. București: C.H. Beck, 2008.
6. Costachi Gh., Hlipcă P. Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Monografie. Ediția a II-a. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2011.
7. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice contemporane. București, 1991.
8. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. Vol. II. Iași: Editura Fundației ”Chemarea”, 1993.
9. Hlipcă P. Președintele Republicii Moldova – mediator între organele puterii de stat. În: Revista Națională de Drept, 2008, nr. 6.
10. Ionescu C. Instituții politice și drept constituțional. București: Editura Juridică, 2004.
11. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. I, ediția a III-a. București: Editura All Beck, 2001.
12. Legea cu privire la Curtea Constituțională, nr. 317-XIII din 13.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.02.1995, nr. 8.
13. Slipenski B. Influența formei de guvernare asupra dezvoltării instituției Șefului statului. Teza de doctor în drept. Chișinău, 2006.
14. Slipenski B. Șeful statului în calitate de garant al Constituției. În: Legea și Viața, 2006, nr. 3.
15. Slipenski B., Rusu I., Costachi Gh. Șeful statului în calitate de garant al Constituției. În: „Probleme actuale ale științelor socioumane în condițiile integrării europene”. Materialele Conferinței teoretico-științifice internaționale (28 ianuarie 2006). Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2006.
16. Tofan D. A. Drept administrativ. Vol. I. București: Editura All Beck, 2003.
17. Vrabie G. Organizarea politico-etatică a României. Drept constituțional și instituții politice. Vol. II. Iași: Cugetarea, 1999.
18. Конституция Португальской Республики, от 2 апреля 1976 года [электронный ресурс] [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm).
19. Конституция Республики Хорватии, принятая парламентом Хорватии 22 декабря 1990 года. [электронный ресурс] <http://mspa7520.ru/konstituciya-respubliki-horvatiya>.
20. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat. Vol. II. Cluj Napoca, 2000.
21. Osoianu I. Prioritățile reformei administrației publice în perspectiva elaborării Strategiei de integrare europeană și a Planului de acțiuni Republica Moldova – UE. Institutul de Politici Publice. Chișinău, 2004.