

Funcția de mediere a șefului de stat

Silvia GORIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
șef Catedră științe juridice,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

RÉSUMÉ

La médiation comme institution juridique, descend du droit international. On considère la médiation, dans cette branche du droit, comme un moyen paisible de résoudre les différends entre les états, dans le cadre duquel le médiateur participe directement et activement, notamment en proposant certaines solutions, aux pourparlers entre les parties du conflit, afin de réaliser un accord entre elles. Une fois appliquée cette définition au spécifique du droit constitutionnel, on va constater que le Président de la République que puisse exercer sa fonction de médiation il faudra qu'il se trouve dans la présence de certains différends entre les organes du pouvoir d'Etat.

Procedul medierii, ca instituție juridică, își are obârșia în dreptul internațional. În această ramură a dreptului, medierea este considerată un mijloc pașnic de rezolvare a diferendelor dintre state, în cadrul căruia mediatorul participă direct și activ, inclusiv prin propunerea unor soluții la tratativele dintre părțile în conflict, în vederea realizării unui acord între ele.¹ Aplicând această definiție la specificul dreptului constituțional, vom constata că, pentru ca Președintele republicii să poată exercita funcția sa de mediere, el va trebui să se afle în prezența unor diferende și anume – a unor diferende între organele puterii de stat.

Constituțiile contemporane ale unor țări prevăd expres funcția de mediere sau funcția de arbitraj a șefului de stat între organele puterii de stat. Astfel, potrivit Constituției României, Președintele veghează la buna funcționare a autorităților publice, exercitând în acest scop funcția de mediere între puterile statului. Constituția franceză prevede că Președintele asigură, prin arbitrajul său, buna funcționare a autorităților publice, iar în Constituția Greciei se statuează: „Președintele republicii este arbitrul instituțiilor republicii.” De remarcat, că sunt și constituții în care nu întâlnim niciuna dintre cele două

noțiuni amintite, dar ideea de mediere ne este altfel sugerată din unele prevederi constituționale. De exemplu, Constituția Federației Ruse prevede că Președintele „...asigură funcționarea coordonată și interacțiunea organelor puterii de stat.” Totodată, multe sisteme constituționale nu presupun sau nu consacră expres în textele constituționale un astfel de rol Președintelui republicii, cum ar fi, de exemplu, constituțiile Germaniei, Ucrainei, Bulgariei, Republicii Moldova.

Deși Constituția Republicii Moldova nu prevede expres, în text, rolul de arbitru sau mediator al Președintelui republicii între puterile constituționale ale statului, Constituția îi consacră un șir de atribuții constituționale, ce corespund prerogativei de a veghea la buna funcționare a autorităților publice. În argumentarea acestei opinii aducem procedurile constituționale consacrate realizării funcției de mediere (funcție prevăzută în Constituție) a Președintelui României sistematizate de profesorul Genoveva Vrabie: a) Președintele transmite mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme politice ale națiunii (art. 88); b) Președintele poate solicita Parlamentului reexaminarea legii adoptate înainte de promulgarea ei (art. 77, alin. 2); d) Președintele poate să di-

zolve Parlamentul dacă nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare, după respingerea a, cel puțin, două solicitări de investitură (art. 89, alin. 1); e) în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori a partidelor reprezentate aici, dacă nu există o asemenea majoritate, Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru; f) în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, Președintele revocă sau numește, în condițiile prevăzute în art. 85, alin. 2, pe unii membri ai Guvernului; g) Președintele poate consulta Guvernul în probleme urgente și de o importanță deosebită (art. 86), după cum poate lua parte la ședințele acestuia dacă se dezbate probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării sau asigurarea ordinii publice. De asemenea, el poate participa, la cererea Primului-ministru, și în alte situații (art. 87); h) Președintele poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național (art. 90); i) poate iniția, la propunerea Guvernului, revizuirea Constituției (art. 146, alin. 1).² Majoritatea procedurilor constituționale consacrate funcției de mediere enumerate de dna profesor sunt exercitate și de Președintele Republicii Moldova, cu excepția participării la ședințele Guvernului și dreptul de a iniția revizuirea Constituției.

Rolul de mediator între puterile statului revine Președintelui Republicii Moldova, în primul rând, din calitatea de reprezentant al statului. Pe linia exercitării prerogativelor de mediere conferite de Constituție, Președintele se manifestă ca un mediator și conciliator atât între puterile statului, cât și între interesele statului și ale societății, având un rol activ și pozitiv în coordonarea și corelarea diferitelor exigențe și opțiuni care să conducă în final la eficiența funcționare a structurilor de stat, la respectul legii și al drepturilor omului, dar și la luarea în considerare a aspirațiilor legitime ale membrilor societății. Mijloacele de exercitare a funcției de mediere nu detașează Președintele republicii ca magistrat suprem; el nu tranșează conflictele dintre organele puterii de stat, ci depune

toate diligențele pentru găsirea unor căi de preîntâmpinare a lor, de evitare sau aplanare a blocajelor instituționale care pot surveni în activitatea acestora.

Funcția de mediere între autoritățile publice este o funcție a Președintelui Republicii Moldova cu titlu secundar, deoarece echilibrul puterilor și buna funcționare a autorităților publice sunt asigurate, în primul rând, de mecanismele de colaborare a autorităților și controlul lor reciproc, fără implicarea Președintelui republicii. Astfel, de exemplu, în cazul în care Guvernul nu-și exercită funcțiile potrivit Constituției, Parlamentul poate utiliza mecanismele de control prevăzute de lege: întrebări, interpelări, moțiuni și demiterea Guvernului.

În același timp, unele atribuții în exercitarea funcțiilor legislativă și executivă de către „titularii distincții” este imposibilă fără implicarea Președintelui republicii. De exemplu, fără promulgarea legii adoptate de Parlament, conform Constituției este imposibilă punerea în vigoare a legii. Profesorul Victor Popa menționează că „promulgarea legilor este un mecanism politico-juridic de echilibrare a puterilor și, în același timp, o formă de control asupra utilității și legitimității lor, permițând Președintelui să întoarcă spre reexaminare legile la care are obiecții.”³ Fără desemnarea candidaturii de Prim-ministru devine imposibilă procedura de formare a Guvernului, iar ca condiție prealabilă desemnării, Constituția prevede consultarea fracțiunilor parlamentare, care reprezintă un mecanism de mediere în scopul configurării susținerii parlamentare a viitorului candidat. Consultarea fracțiunilor parlamentare, de asemenea, reprezintă un mijloc de mediere în cazul unui blocaj legislativ, care poate conduce la dizolvarea Parlamentului. Președintele republicii, consultând fracțiunile parlamentare, ar putea convinge legislativul să preia activitatea de legiferare, fără a recurge la dizolvarea Parlamentului.

În scopul asigurării bunei funcționări a autorităților publice, în cazul în care Primul-ministru se află în una din situațiile prevăzute de art. 105 al Constituției Republicii Moldova sau este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile, Președintele Republicii desemnează

un alt membru al Guvernului ca Prim-ministru interimar până la formarea noului Guvern (art. 101, alin. 2 al Constituției).

Un mijloc de mediere între organele puterii de stat, precum și între organele puterii de stat și societate acordate șefului de stat în diferite țări, îl reprezintă referendumul.

Referendumul, ca formă directă de participare a poporului la viața social-economică și politică a statului, este întâlnit sute de ani în urmă. Astfel, primul referendum a fost desfășurat în Elveția în sec. al XV-lea. De atunci, la nivel național, s-au desfășurat sute de referendumuri.⁴ În prezent instituția referendumului este prevăzută în constituțiile a peste 20 de state, inclusiv Republica Moldova, iar în 13 state referendumul se desfășoară fără a fi prevăzut în Legea Fundamentală. Din 1940 până în 1999 s-au desfășurat peste cinci sute de referendumuri naționale, dintre care peste trei sute în Elveția.⁵ Constituționalistul rus K. V. Aranovski definește referendumul ca „un act al puterii populare, prin intermediul căruia cetățenii adoptă cu majoritatea voturilor decizii politice și legislative.”⁶

În scopul evitării unui blocaj legislativ, Președintele Republicii Franceze poate supune referendumului orice proiect de lege asupra organizării puterilor publice, asupra reformelor privind politica economică și socială a națiunii și privind serviciile publice care contribuie la aceasta, ocolind, astfel, forul legislativ. Atunci când referendumul a condus la adoptarea proiectului de lege, Președintele republicii promulgă legea. Constituția României, de asemenea, acordă Președintelui republicii dreptul de a-și exprima voința prin referendum cu privire la probleme de interes național, însă referendumul are un caracter consultativ.⁷

Dreptul șefului statului de a iniția referendumul republican, în cadrul unor țări, are o importanță deosebită și pentru asigurarea echilibrului între puterile statului sau evitarea unui blocaj instituțional. Astfel, în caz de conflict între Parlament și Guvern, Președintele Republicii Letonia, care este republică parlamentară, are dreptul de a iniția un referendum, înainte de dizolvarea Parlamentului, ce-și trage legitimitatea din voința directă a titularului suveranității exprimată la data

desfășurării alegerilor parlamentare. Conform art. 48 al Constituției Republicii Letonia, Președintele republicii, inițiind dizolvarea Parlamentului (Seimului), printr-un referendum republican, se consultă în mod obligatoriu cu titularul suveranității. În cazul în care majoritatea participanților se pronunță pentru dizolvarea Parlamentului, acesta se consideră dizolvat, fiind stabilită data noilor alegeri parlamentare. În cazul în care majoritatea participanților se pronunță împotriva dizolvării Parlamentului, conform art. 50 al Constituției, Președintele republicii este considerat demis din funcție, iar Parlamentul alege un nou Președinte al republicii pe durata mandatului Președintelui demisionat.⁸

Conform art. 2, alin. 1 din Constituția Republicii Moldova suveranitatea națională aparține poporului, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative. Prin această exprimare, legiuitorul a consacrat principiul democrației semidirecte care îmbină democrația reprezentativă (exercitarea suveranității prin organele statale) cu democrația directă (folosirea unor metode prin care poporul își exercită nemijlocit voința). Printre mijloacele tehnice de intervenție directă, specifice democrației directe se numără referendumul, consacrat în art. 75 al Constituției Republicii Moldova.

Constituția Republicii Moldova nu prevede expres subiecții care pot iniția referendumul și nici problemele care pot fi supuse referendumului, stabilind prin art. 75 doar că cele mai importante probleme ale societății și statului sunt supuse referendumului. Analizând conținutul textului constituțional, observăm că s-a folosit o exprimare generală – probleme de interes național. Prin „probleme de interes național” subînțelegându-se, de fapt, situațiile care se referă la interesele naționale și pentru rezolvarea cărora trebuie consultat deținătorul suveranității naționale – poporul. Președintele Republicii Moldova, potrivit art. 88, lit. f) al Constituției, „poate” cere poporului să-și exprime voința prin referendum. Prin această formulare, a fost lăsată la aprecierea Președintelui luarea deciziei de consultare a poporului. Desigur, în calitate de șef al statului și având în vedere rolul său de garant al independenței naționale,

garant al respectării Constituției și mediator între organele puterii de stat, Președintele Republicii Moldova va apela la electorat atunci, când interesele țării impun această măsură. Importanța măsurilor preconizate a se lua trebuie să obțină suportul susținerii lor de către popor. Putem deduce că referendumului pot fi supuse cele mai importante probleme atât de ordin politic, cât și social sau economic. Titlul VI al Codului electoral prevede procedura organizării și desfășurării referendumului republican, subiecții cu dreptul de a iniția referendumul, problemele care pot fi supuse și nu pot fi supuse referendumului.⁹

Referendumului republican îi sunt supuse cele mai importante probleme ale societății și ale statului. În funcție de natura juridică, referendumul poate fi constituțional, legislativ sau consultativ.

Referendumului constituțional îi sunt supuse propunerile privind revizuirea Constituției. Ca o instituție nemijlocită a democrației, în cazul în care revizuirea Constituției este inițiată de un număr de, cel puțin, 200 de mii de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot, referendumul apare ca o contrabalansă a democrației reprezentative, deoarece poate decide asupra unor probleme de o mare importanță ocolind unicul organ legislativ – Parlamentul, care adoptă Constituția. Referendumul constituțional mai poate fi inițiat de, cel puțin, o treime din deputații din Parlament sau de Guvern. Necătând la prevederile constituționale, Codul electoral în art. 144, între subiecții cu drept de a iniția referendumuri constituționale, îl include și pe Președintele Republicii Moldova, iar art. 148 al aceluiași Cod stabilește că inițierea referendumului pentru revizuirea Constituției se efectuează în condițiile art. 141 al Constituției, care nu-i acordă acest drept. Din prevederile constituționale și prevederile Codului electoral putem presupune că, în cazul inițiativei de revizuire a Constituției, ce parvine de la Guvern sau de la o treime din deputații Parlamentului, Președintele republicii dispune de dreptul de a iniția un referendum constituțional pe problema necesității modificării Constituției sau ar putea cere poporului să se pronunțe pro sau con-

tra propunerilor de modificare a Constituției, prezentate de subiecții nominalizați, singur nedisponând de dreptul de a iniția revizuirea Constituției. În cazul în care propunerea de revizuire a Constituției parvine de la Guvern, iar Parlamentul nu acceptă revizuirea, apelând la referendum, Președintele ar rezolva un eventual conflict dintre legislativ și executiv. Totodată, atât Guvernul, cât și o treime din deputați dispun atât de dreptul de a iniția revizuirea Constituției, cât și de dreptul de a iniția un referendum constituțional. Deci implicarea Președintelui republicii este lipsită de sens, la fel ca și acordarea dreptului de inițiere a referendumului constituțional, fără acordarea dreptului de inițiere a revizuirii Constituției. Reforma constituțională din 05 iulie 2000 a exclus Președintele republicii din lista subiecților cu drept de a iniția revizuirea Constituției, ceea ce, în opinia noastră, nu este justificat, deoarece în calitatea sa de garant al suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a statului, precum și garant al Constituției, șeful statului trebuie să beneficieze de acest drept, dispunând și de dreptul de a iniția un referendum constituțional.

Conform Codului electoral (art. 143, alin. 3 și 4) referendumului legislativ îi sunt supuse proiectele de lege sau unele prevederi ale acestora de o importanță deosebită, iar referendumului consultativ îi sunt supuse problemele de interes național, în scopul consultării opiniei poporului asupra unor astfel de probleme cu adoptări ulterioare, de către autoritățile publice competente, a unor hotărâri definitive.

Atât referendumul legislativ, cât și consultativ au un caracter facultativ, rămânând la discreția subiecților cu drept de inițiere a referendumului. Referendumul legislativ, precum și cel consultativ poate fi inițiat de Președintele republicii, dreptul de a declara desfășurarea referendumului aparținând exclusiv Parlamentului (art. 66, lit. b) al Constituției).

Un mecanism de mediere a șefului de stat cu societatea civilă îl reprezintă raporturile cu partidele politice. Funcția socială a unor asemenea formațiuni sau forțe politice a constat în stabilirea și extinderea unor noi

legături operaționale permanente între guvernanti (puterea executivă și parlament), pe de o parte, și cei guvernați, pe de altă parte. Prin intermediul acestor noi organisme, care și ele au revendicat dreptul de a prezenta, cel puțin, în parte, anumite categorii socio-profesionale de indivizi, cetățenii au dobândit noi forme de control asupra elitei guvernamentale. Conștientizând din ce în ce mai mult rolul lor social și accesul la exercitarea puterii politice, formațiunile politice respective s-au implicat tot mai activ în procesul de guvernare, cel puțin, la nivelul său organizațional: în formarea structurii de guvernare (Parlamentul și Guvernul).

Funcția de mediere a șefului de stat între organele puterii de stat și societate, prin intermediul partidelor politice poate fi exercitată doar în cazul în care șeful statului se află în afara oricărui partid politic, având, astfel, posibilitatea de a interveni pentru a încerca să atenueze divergențele dintre partide cu privire la unele probleme majore de interes național. Echidistanța șefului de stat față de partidele politice este importantă în cazul lipsei majorității parlamentare a unui partid, astfel neparticipând în lupta partidelor din

cadrul Parlamentului și al Guvernului, dar realizând funcțiile arbitruului dintre diversele forțe politice reprezentate în Parlament și Guvern.

Printre mijloacele de mediere ale Președintelui Republicii Moldova în scopul asigurării bunei funcționări a autorităților publice se înscriu: adresarea de mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme ale națiunii (art. 84 al Constituției); numirea în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege (art. 88, lit. d) al Constituției); dreptul de a participa la ședințele Parlamentului, cu posibilitatea de a lua cuvântul la orice fază a dezbaterilor (art. 88, alin. 3 din Regulamentul Parlamentului).

Asigurând buna funcționare a autorităților publice, Președintele republicii asigură respectarea cadrului juridic de funcționare a tuturor organelor statului și de îndeplinire a obligațiilor ce le au funcționarii publici, precum și cetățenii față de stat, deoarece autoritatea și viabilitatea instituțiilor de stat sunt o reflectare a modului în care cetățenii respectă normele de drept și normele morale, pe care statul le aduce la îndeplinire în ultimă instanță prin convingere și constrângere.

NOTE

¹ Anghel I. *Subiecte de drept internațional*. București, 1998, p. 137.

² Vrabie G. *Organizarea politico - etatică a României: Drept constituțional și instituții politice*. Vol. II, Iași: Cugetarea, 1999, p. 282.

³ Popa V. *Drept public*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1998, p. 343.

⁴ Курячая М. М. *Соотношение института референдума со смежными институтами непосредственной демократии*. // Конституционное и муниципальное право, № 4, 2004, с. 10.

⁵ Chagnolaud D. *Droit constitutionnel contemporain. Tome 1. Théorie générale. Les grands régimes étrangers*. Paris: Armand Colin, 2001, p. 202-203.

⁶ Арановский К. В. *Государственное право зарубежных стран: Учебное пособие*. Москва: И.Д. "Форум" Инфра-М, 2000, с. 448.

⁷ Deleanu I. *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II. Iași: Editura Fundației "Chemarea," 1996, p. 134.

⁸ Constituția Republicii Letonia. // Конституции стран Европы: в 3-х томах, том 2. Под. общ. ред. Л. А. Окунькова. Москва: Норма, 2001.

⁹ Codul electoral al Republicii Moldova. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81 din 08.12.97.