



CZU 342.5:342.8(478)

## REFLECȚII ASUPRA STATUTULUI JURIDIC AL ALEȘILOR POPORULUI

**Victor DONOS,**  
Programist Consilier (IT Advisor),  
doctorand, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

Articolul cu prinde reflecții importante pe marginea problemei statutului juridic al aleșilor poporului. Scopul urmărit rezidă în precizarea specificului acestuia și a cadrului juridic ce îl reglementează. Una dintre cele mai importante concluzii formulate privește necesitatea instituirii la nivelul statutului juridic al deputatului și al alesului local al instituției jurământului, asemănător statutului juridic al tuturor funcționarilor publici.

**Cuvinte-cheie:** *statut juridic, funcționar public, demnitate publică, demnitar ales, ales local, ales național, jurământ.*

### LEGAL STATUS OF ELECTED OFFICIALS BY THE PEOPLE

The article contains important reflections on the issue of the legal status of the elected people. The purpose is to specify its specificity and the legal framework that regulates it. One of the most important conclusions made concerns the necessity of establishing at the level of the legal status of the deputy and of the local elected of the institution of the oath, similar to the legal status of all civil servants.

**Keywords:** *legal status, civil servant, public dignity, elected official, local elected, national elected, oath.*

**Introducere.** Problema statutului juridic al aleșilor poporului, în prezent, a devenit una extrem de actuală, mai ales pornind de la faptul că conținutul acestuia cuprinde un element juridic și unul politic, ceea ce se repercutează într-un mod specific asupra instituției răspunderii acestor subiecți de drept. Pe de altă parte, contează foarte mult în ce măsură legislația în vigoare asigură reglementarea statutului juridic al aleșilor poporului, ca o garanție importantă a exercitării funcției de demnitate publică în cauză. În fine, actualitatea și importanța subiectului este determinată în mare parte și de faptul că în doctrina autohtonă nu poate fi atestată o preocupare distinctă, axată doar pe problema aleșilor poporului și a statutului lor juridic.

**Scopul studiului.** Pornind de la cele menționate, în prezentul demers științific ne propunem să consemnăm câteva reflecții importante pe marginea problemei statutului juridic al aleșilor poporului, în vederea precizării specificului acestuia și a cadrului juridic ce îl reglementează.

**Rezultate obținute și discuții.**

Pentru început, considerăm necesar a preciza că, în general, *statutul juridic al persoanei* este o instituție juridică cu o structură complexă. Nucleul statutului este format din drepturi, libertăți, interese legale și îndatoriri, care devin funcționale doar în cazul în care sunt îndeplinite anumite cerințe (de ex., cetățenia, capacitatea juridică etc.) și sunt asigurate prin garanții corespunzătoare (cum ar fi: principiile drepturilor omului, inevitabilitatea răspunderii pentru încălcarea drepturilor omului etc.). Toate aceste momente, în ansamblu, formează conținutul statutului juridic al persoanei și îi determină realizarea și eficiența practică [13, p. 383; 12, p. 8].

În cadrul tipologiei statutului juridic al persoanei, atestate în doctrină [22, p. 475] (care cuprinde următoarele tipuri: statutul juridico-internațional; statutul constituțional, statutul ramural, statutul special și statutul individual), regăsim un tip distinct precum este *statutul juridic special*. Acesta este constituit din drepturile, libertățile și obligațiile proprii anumitor pături sau grupuri sociale, în funcție

de situația lor socială, economică, politică etc. De exemplu, studenții au dreptul la bursă, persoanele care au atins vârsta pensionării au dreptul la pensie lunară. Cu ajutorul drepturilor acordate diferitor pături, grupuri sociale, statul și societatea încearcă să compenseze inegalitatea în drepturi a acestora, care survine din cauze obiective și nu depinde de voința omului (vârsta, lipsa sursei de venit, condiții speciale de muncă etc.) [22, p. 477].

Tot din categoria aceasta face parte și *statutul profesional* (al deputatului, ministrului, judecătorului, procurorului etc.), după cum l-a identificat cercetătorul N.I. Matuzov [21, p. 58]. De aici, putem deduce că statutul juridic al aleșilor poporului este în esența sa un *statut special profesional*, care dispune de particularități distincte, mai ales că se deosebește de statutul juridic al funcționarului public de rând. Așadar, conținutul acestuia este determinat de specificul funcției de demnitate publică, la care ne vom referi în cele ce urmează.

După cum am stabilit în unul din demersurile științifice anterioare [4, p. 6], *aleșii poporului*



sunt persoanele care ocupă *funcții de demnitate publică alese*, altfel spus, *demnitarii publici aleși* (șeful statului, deputații, primarii, consilierii locali și raionali). Acești demnitari (spre deosebire de demnitarii *numiți*) ocupă în exclusivitate funcții de demnitate publică de factură politică, ceea ce în esență determină statutul lor juridic.

Referindu-ne la categoria *demnitarilor aleși*, reamintim că în prezent locul ocupat de aceștia în societatea noastră este unul însemnat, de primă importanță, acest lucru datorându-se faptului că ei se bucură de cea mai mare legitimitate dintre toți cei care dețin o funcție de demnitate publică la nivel local sau central, desemnarea lor făcându-se prin vot universal, egal, direct și liber exprimat de către cetățenii ce compun colectivitatea locală, respectiv cea națională, iar, în al doilea rând, prin responsabilitatea ridicată pe care o au, aceștia gestionând bugetul și patrimoniul unității administrativ-teritoriale, dispunând de un anumit grad de autonomie, libertate de decizie și de un drept de apreciere în alegerea celor mai bune soluții în scopul satisfacerii interesului local sau având, după caz, dreptul de a reglementa relații sociale primare ce urmăresc realizarea interesului general [18, p. 14]. Nu în ultimul rând, importanța deținerii calității de ales al comunității se poate remarca și prin faptul că, prin intermediul lor, prin mandatul primit, cetățenii controlează principalele instituții prin care se realizează democrația la nivel local și central, anume instituția primarului, a președintelui consiliului raional, a președintelui Republicii – autorități executive – și instituția consiliului local, a celui raional și a Palamentului – autorități deliberative.

Dat fiind rolul însemnat pe care îl au aleșii în cadrul unităților administrativ-teritoriale și la vârful ierarhiei conducerii de stat, se impune cu necesitate împiedicarea exercitării mandatului în mod abu-

ziv, în dezinteresul cetățenilor, cu urmărirea obținerii unor avantaje personale, prin reglementarea riguroasă a formelor de răspundere juridică și a mecanismului de aplicare a acestuia [4, p. 7]. Este vorba, în special, de clarificarea statutului juridic al acestei categorii de subiecți de drept, în vederea conturării clare a tuturor elementelor acestuia.

Dat fiind faptul că acest deziderat este unul destul de complex, în cele ce urmează ne vom axa doar pe reliefaarea unor particularități ce caracterizează statutul distinct al aleșilor poporului.

Așadar, reglementarea atribuțiilor fiecărei categorii în parte, a drepturilor și obligațiilor specifice, precum și cea a răspunderii lor, sunt prevăzute de acte normative distincte, care le conturează statutul. Este vorba, în special, despre următoarele acte normative:

- *Constituția Republicii Moldova* [1] (inexistând o lege organică specială), în cazul *statutului juridic al Șefului de stat*;

- *Constituția Republicii Moldova*, *Legea despre statutul deputatului* [8]; *Regulamentul Parlamentului* [10] în cazul, *statutului juridic al deputaților*;

- *Constituția Republicii Moldova*, *Legea privind statutul alesului local* [11] și *Legea cu privire la administrația publică locală* [5], în cazul *statutului juridic al aleșilor locali*.

Din conținutul juridic al acestor acte normative (suplimentate de legea-cadru în materie – *Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publice* nr. 190/2010 [7]), pot fi conturate câteva particularități ale statutului aleșilor poporului, după cum urmează:

În primul rând, *aleșii locali și cei naționali nu pot avea calitatea de salariat*. Salariații sunt supuși unui regim juridic specific stabilit de dispozițiile Codului muncii. Ceea ce îl caracterizează pe salariat este faptul că el se găsește într-un

raport juridic de muncă cu angajatorul, raport ce are drept unic izvor contractul individual de muncă. În temeiul acestuia din urmă, persoana fizică, denumită salariat, se obligă să presteze o activitate pentru și sub autoritatea unui angajator, persoană fizică sau juridică, în schimbul unei remunerații, numită salariu.

În al doilea rând, *aleșii nu pot fi nici funcționari publici* în înțelesul pe care îl dă noțiunii statutul funcționarilor publici reglementat de Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158/2008 [6]. Funcționarul public se află într-un raport de funcție sau de serviciu cu autoritatea sau instituția publică unde își desfășoară activitatea, raport ce are drept unic izvor actul administrativ de numire emis de conducătorul autorității sau instituției publice.

Funcționarilor publici le este caracteristică *prerogativa de putere publică*, investiție necesară pentru realizarea unor sarcini executive, care nu se regăsește în cazul personalului contractual, al salariaților, dar nici în cazul aleșilor, dacă avem în vedere definiția conceptului de putere publică [18, p. 16-17].

Așadar, din ansamblul reglementărilor în vigoare rezultă că persoanele care ocupă funcții alese nu au calitatea de funcționar public și, prin urmare, acestora nu li se aplică prevederile Legii-cadru în domeniu [6], dar nici pe cea de salariat, în cazul lor nefiind incidente dispozițiile Codului muncii.

Definiție pentru *demnitarii aleși* este faptul că aceștia stabilesc cu colectivitatea națională sau, după caz, locală, un raport, convențional numit *de investiție*, un raport aflat în sfera dreptului public și care are drept unic izvor *mandatul*. Numai în cazul acestor demnitari putem vorbi despre *mandat*, conținutul acestuia fiind stabilit de Constituție, legi și regulamente de organizare și funcționare [4, p. 7].

Mandatul nu trebuie confundat cu noțiunea similară din dreptul



civil, neavând valoarea unui contract. În dreptul public, mandatul reprezintă o investiție, o împuternicire, o funcție de autoritate dată aleșilor de colectivitatea națională (popor) sau de cea locală pentru a o reprezenta în sfera administrativă, în vederea îndeplinirii activităților curente, în interes public, la nivelul comunei/satului, orașului, raionului sau statului. Mandatul alesului este expres, alegătorii urmând să voteze o listă sau, după caz, un candidat, și general, deoarece nu implică ratificarea de către electorat a actelor îndeplinite în realizarea atribuțiilor. El trebuie să fie privit numai ca rezultat al alegerilor generale sau locale [16, p. 42-46].

Vom sublinia în context că mandatul de *ales local* constituie o funcție de autoritate publică ce rezultă din alegerile locale, reprezentând colectivitatea pentru realizarea autonomiei locale, în timp ce mandatul de parlamentar reprezintă o demnitate publică rezultată tot din alegeri, dar în vederea exercitării prin reprezentare a suveranității naționale.

Prin urmare, pentru a avea calitatea de ales, este necesar ca demnitarul să primească „girul” unei colectivități, fie națională (a poporului), pentru aleșii naționali, fie locală, pentru aleșii locali. Mai mult, împuternicirea primită trebuie dată prin vot în cadrul unui scrutin organizat conform dispozițiilor legale. Votul trebuie să fie universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Pe de altă parte, este important faptul că demnitarii aleși sunt obligați, pentru a intra efectiv în exercițiul mandatului lor, să depună un jurământ de credință. Astfel, ei dobândesc calitatea de ales de la data validării alegerilor, dar își pot îndeplini atribuțiile numai de la data depunerii și consemnării jurământului de credință.

În acest sens, potrivit *Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică* nr. 199/2010 [7]:

- art. 2: „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 sunt persoane care exercită funcții de demnitate publică în temeiul Constituției, al prezentei legi și al altor acte legislative”.

- art. 6 alin. (6): „Demnitarul depune jurământ în cazul în care această obligație este prevăzută de legea specială ce reglementează activitatea acestui demnitar”.

Pornind de la aceste prevederi legale, și în baza legilor speciale ce reglementează statutul diferitor aleși ai poporului (enunțate mai sus) constatăm că doar șeful statului depune jurământul în baza art. 79 alin. (2) din *Constituția Republicii Moldova* („Jur să-mi dăruiesc toată puterea și priceperea propășirii Republicii Moldova, să respect Constituția și legile țării, să apăr democrația, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, suveranitatea, independența, unitatea și integritatea teritorială a Moldovei”), în timp ce parlamentarii [17, p. 76; 15, p. 166] și aleșii locali nu sunt obligați să o facă. În opinia noastră, este cel puțin straniu acest lucru, mai ales pornind de la natura politică a funcției de demnitate publică, precum și protecția juridică distinctă a acesteia.

În plan comparativ, menționăm că potrivit art. 70 alin. (1) din *Constituția României* revizuită [2]: „(1) Deputații și senatorii intră în exercițiul mandatului la data întrunirii legale a Camerei din care fac parte, sub condiția validării alegerii și a depunerii jurământului. Jurământul se stabilește prin lege organică” (fiind vorba despre *Legea nr. 96 din 21 aprilie 2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor* [9]).

Dispoziția dată a fost consacrată în textul *Constituției României* cu ocazia revizuirii acesteia în anul 2003. Constituționaliștii au interpretat acest moment ca fiind o soluție dictată de împrerjurări în care era

nefiresc ca Președintele României, membrii Guvernului, magistrații și toți funcționarii publici să fie obligați să depună jurământul de credință, iar parlamentarii, care sunt aleși direct de cetățeni, nu. Prin modificarea Constituției s-a realizat astfel și corespondența logică între operațiunea de intrare în exercițiul mandatului, pe de o parte, și operațiunea de depunere a jurământului, pe de altă parte, în sensul că intrarea în exercițiul mandatului de parlamentar este condiționată și de depunerea jurământului [3, p. 6].

Observăm astfel că legiuitorul român a consacrat constituțional rolul jurământului ca formă de asumare a responsabilității de către parlamentari la investirea în funcție, stabilind chiar și răspunderea pentru refuzul de a-l depune – *invalidarea mandatului*. În viziunea justă a cercetătorilor, un asemenea moment este unul esențial în activitatea unor astfel de funcționari publici (cum sunt demnitarii parlamentari), mai ales că anume ei sunt cei care decid în mare parte soarta țării, a societății și a fiecăruia dintre noi. Mai mult, ținând cont de faptul că ei își obțin mandatul direct de la popor, prin intermediul alegerilor generale, considerăm (la fel ca și alți cercetători [19, p. 199; 20, p. 151; 16, p. 99]) că este absolut necesară depunerea unui jurământ în fața poporului, prin care să-și asume responsabilitatea pentru misiunea importantă asumată – reprezentarea și realizarea intereselor generale ale societății (mai ales că mandatul parlamentar este unul reprezentativ, deputații nefiind obligați „să dea seama” în fața electoratului pentru activitatea desfășurată).

Data fiind obligativitatea jurământului de credință pentru funcționarul public, responsabilitatea constituie un principiu, o obligație și o condiție indispensabilă funcționării administrației publice, a autorităților statului, deci și a statului în ansamblu. În acest context, con-



siderăm că demnitarii parlamentari nu trebuie să constituie o excepție, dar, la fel ca și toți funcționarii publici, și ceilalți demnitari publici să-și asume responsabilitatea în calitate sa de principiu, obligație și condiție indispensabilă funcționării legislativului în condițiile unui stat de drept democratic [14, p. 108; 15, p. 167].

În **concluzie**, considerăm că, în mod similar, se impune a fi necesară instituția jurământului și în cazul aleșilor locali, care în principiu au același rol ca și legislativul și executivul, doar că la nivel local. În asemenea condiții, suntem de părere că se va consolida statutul juridic al acestei categorii de aleși ai poporului, mai ales pe segmentul asumării responsabilității pentru funcția de demnitate publică exercitată în interesul celor care i-au investit cu mandatul de ales.

## Bibliografie

1. *Constituția Republicii Moldova* din 29.07.1994. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016 (cu modificări și completări ulterioare aduse prin Legea nr. 256 din 25.11.2016 și Legea nr. 70 din 13.04.2017)
2. *Constituția României*, adoptată în ședința Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991, intrată în vigoare în urma aprobării ei prin referendumul național din 8 decembrie 1991. Revizuită și republicată în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003.
3. *Constituția României: comentariu pe articole*. Coord. Muraru I., Tănăsescu E.S. București: C.H. Beck, 2008.
4. Donos V., Costachi Gh. *Aleșii poporului în sistemul funcționarilor publici ai statului*. În: *Legea și Viața*, 2018, nr. 11, p. 4-8.
5. *Legea cu privire la administrația publică locală* nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007 (actualizată prin Legea nr. 111 din 15.08.2019, MO273/02.09.19; în vigoare 02.10.2019).
6. *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008 (actualizată – 26.07.2018).
7. *Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică* nr. 199 din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial nr. 194-196 din 05.10.2010 (actualizată în baza Legii nr. 63 din 05.07.2019).
8. *Legea despre statutul deputatului în Parlament*, nr. 39 din 07.04.1994. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 59-61 din 15.04.2005.
9. *Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor*. Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 49 din 22 ianuarie 2016. [resurs electronic]: [http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act3\\_1&par1=0](http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act3_1&par1=0).
10. *Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului*, nr. 797 din 02.04.1996. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50 din 07.04.2007
11. *Legea privind statutul alesului local* nr. 768 din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000 (Versiune în vigoare din data 01.08.16 în baza modificărilor prin LP134 din 17.06.16, MO245-246/30.07.16).
12. Marian O. *Statutul juridic al persoanei: concept, structură și categorii*. În: Statutul juridic al persoanei: conținut și garanții. Culegere de studii științifice. Chișinău: S.n., 2017.
13. Marian O. *Statutul juridic al persoanei: concept, structură și categorii*. În: Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului, Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a de la adoptarea DUDO, din 11 decembrie 2013. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 371-386.
14. Micu V. *Culegere de studii științifice la tema tezei de doctor în drept*. Chișinău: Print-Caro SRL, 2017.
15. Micu V. *Principiul responsabilității în dreptul public*. În: Tendințe contemporane ale dezvoltării științei: viziuni ale tinerilor cercetători, materialele conferinței științifice cu participare internațională a doctoranzilor, din 15 iunie 2017. Ed. a VI-a. Vol. II. Chișinău: UAȘM, 2017.
16. Micu V. *Răspunderea parlamentară: teorie și practică*. Monografie. Chișinău: S.n., 2017.
17. Micu V. *Responsabilitatea puterii publice – garanție a respectării drepturilor omului*. În: Interferența dreptului intern și internațional în realizarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, Materialele mesei rotunde cu participare internațională din 8 decembrie 2016. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2017.
18. Pupăzan C.G. *Răspunderea penală a aleșilor*. București: Hamangiu, 2016.
19. Rusu V. *Statutul deputatului în contextul parlamentarismului contemporan*. Monografie. Chișinău: CE USEM, 2016.
20. Rusu V. *Statutul și profesionalizarea activității deputatului în contextul parlamentarismului contemporan*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015.
21. Матузов Н.И. *Право и личность*. В: Теория государства и права: курс лекций. Москва, 1997.
22. Сырых В.М. *Теория государства и права*. Учебник. 3-е изд. Москва: Юстицинформ, 2004.

DESPRE AUTOR/ ABOUT THE AUTHOR:

**Victor DONOS,**

doctorand, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, Programist Consilier, Compania 121 Research Ltd. / Switzerland PhD student, Institute for Legal, Political and Sociological Research, IT Advisor, 121 Research Ltd. / Switzerland  
e-mail: [donosvictor@gmail.com](mailto:donosvictor@gmail.com)