

SISTEME CONSTITUȚIONALE SEMIPREZIDENȚIALE: ANALIZĂ JURIDICO-POLITICĂ

Marcel CUȘMĂ

doctor în drept, conferențiar universitar

Carolina CUȘMĂ

doctor în drept, conferențiar universitar intern

SUMMARY

Semi-Presidential System were extremely little wide-spread else two-three generations of ten of the years back. Many researchers separate the standpoint that he exists in Weimar republic and as before functions in Heel to French republic, Finland, Sri-Lanka, Portugal, some add hereto list Austria, Iceland and Ireland. Beginning with 90-hundred years past centuries, when row of the countries of the former Soviet Union and East Europe were infused in "wave to democratizations", a part of them adapted the Semi-Presidentialism of the rate, having bolted them constitutional. Some authors bring more forty Semi-Presidential of the systems on political card of the modern world, including seventeen of them - on post socialist space. In their count: calculate: Romania, Ukraine, Poland, Armenia, Federation of Russia, Lithuania and row of others. Within the framework of given work will be analyzed formation, development and evolution Semi-Presidentialism in country of the Europe, stages of his(its) development, as well as contents existing in scientific literature of the constitutional alternatives in success institutional design.

88
Administarea publică, nr. 4, 2007

Dincolo de rigiditatea modelelor clasice ale sistemelor constituționale parlamentare și prezidențiale, s-a constatat că foarte puține țări corespund întocmai unuia sau altuia dintre ele. Majoritatea statelor europene, inclusiv Franța, se plasează, undeva, între cei doi poli teoretici clasici, mai aproape de unul sau de celălalt. Astfel, întrucât modelele clasice nu reușeau să acopere o mare parte a sistemelor politice naționale (în primul rând, Franța nu corespundea nici unuia dintre ele), la începutul anilor '80 ai secolului trecut, s-a simțit necesitatea introducerii unei noi categorii.

Noțiunea de „regim semiprezidențial”

a fost introdusă pentru prima dată în circuitul academic de M. Duverger. În 1970, a folosit această sintagmă în ediția XI-a a manualului său de drept constituțional și instituții politice. Ulterior, într-un șir de lucrări, editate în limba franceză, savantul a dezvăluit mai multe conținuturi acestui termen. Primul articol în limba engleză cu denumirea „A Political System Model: Semi-Presidential Government” a fost publicat de către Duverger în anul 1980 în pagina prestigioasei „European Journal of Political Research” [vezi: 1, p. 165-187]. În 1997, revista a apreciat acest articol ca una dintre cele mai prețioase public

parcursul a celor 25 de ani de existență a sa. Mai apoi conceptul de sistem semiprezidențial a cunoscut o răspîndire vertiginoasă, fiind acceptat pe larg.

Astfel, meritul lui M. Duverger constă în renunțarea la clasificarea dihotomică a sistemelor constituționale (în tratarea autorului - regimurilor politice) și în conturarea unei categorii noi de sistem constituțional, denumit de către autor semiprezidențial, care poate fi determinat în cazul în care Constituția care îl instituie agregă trei elemente: 1) președintele republicii ales prin scrutin universal; 2) este investit cu prerogative semnificative; 3) cu toate acestea, el îi are în contrabalanță pe premier și pe miniștri, care sînt dotați cu putere executivă și pot să-și exercite funcțiunile pînă cînd Parlamentul se pronunță împotriva lor [1, p.166].

Totuși noțiunea de sistem (sau regim) semiprezidențial provoacă discuții contradictorii: unii autori resping însăși delimitarea acestui regim, alții resping termenul „semiprezidențialism”. Mai mult, nu există o unanimitate privind conținutul noțiunii, precum și la țările care urmează să fi raportate la acest sistem. Astfel, M. S. Shugart și J. Carei atribuie Austria și Islanda la categoria sistemelor premier-prezidențiale (adică la cele semiprezidențiale), fapt criticat necruțător de G. Sartory, care consideră aceste țări parlamentare. Atribuirea Austriei și Islandei la categoria sistemelor premier-prezidențiale, insistă autorul, „demonstrează lipsa unei capacități temeinice de a delimita lucrurile” [2, p.132]. Autorul rus Saharov raportează Italia, Cehia și Turcia la categoria sistemelor semiprezidențiale [3, p.23] (motivul fiind dreptul de veto și dreptul de a dizolva Parlamentul, ce intră în competența acestor președinți [3, p.29]),

fapt combătut de alt autor rus - Cerkasov, care raportează aceste state la categoria celor parlamentare [4, p.44-48]. Cerkasov atribuie Irlanda și Austria, de asemenea, la categoria statelor parlamentare.

Autori ca F. Ardant [5, p. 237-238], L. Favoreu [6, p. 341] ș.a. neagă însăși existența semiprezidențialismului ca tip aparte de sistem constituțional, tratînd Republica a V-a Franceză ca sistem parlamentar dualist sau neodualist, care a apărut ca rezultat al transformării rolului șefului statului, dictată de tendința fortificării executivului, existentă în societatea contemporană, și corolarea sa cu personalizarea puterii. F. Ardant insistă că Republica a V-a Franceză se comportă ca un sistem parlamentar monist în perioadele de coabitare și ca sistem parlamentar dualist cînd Președintele are de partea sa majoritatea parlamentară [5, p. 605]. M.A. Kohende dizolvă toate sistemele semiprezidențiale în categoria sistemelor parlamentare: printre sistemele parlamentare distingînd cele birepresentative (cu două surse ale puterii electivă - președinte și Parlament), care pot fi de două feluri: moniste, care au un singur centru al puterii - președintele sau premierul (Austria, Franța, Islanda, Irlanda) și dualiste, cu două centre ale puterii (Finlanda, Portugalia) [cit.7, p.10].

Fără a nega raționamentele existente într-o astfel de tratare, recunoaștem existența semiprezidențialismului ca tip aparte de sistem constituțional, care, păstrînd trăsături specifice sistemului parlamentar, mai capătă unele - tipice pentru sistemul prezidențial, recurgînd la o îmbinare originală a acestora, fapt conferă autenticitate.

Cît privește termenul „semiprezidențialism”, vom menționa că

unii autori denumesc sistemul conturat de M. Duverger „regim prezidențialist” [8, p. 827], „regim mixt” [9, p. 189], „regim prezidențial specific” [10, p. 543]. Mai mulți autori acceptă termenul „semiprezidențialism”, dar îl utilizează ca sinonim al noțiunii de „semiparlamentarism”. Astfel, A. Stepan și E. Suleiman acordă prioritate expresiei sistem semiprezidențial, dar consideră că ea este sinonimă cu sistemul semiparlamentar [11, p. 394]. J. Linz folosește ca echivalente trei sintagme: sistem semiprezidențial, sistem semiparlamentar și sistem bipolar al puterii executive [vezi : 12, p. 48-55].

M. Duverger insistă că termenul cel mai adecvat pentru sistemul cercetat este cel de semiprezidențialism, argumentînd că relația dintre președinte și prim-ministru reprezintă exprimarea voinței duble a poporului la două scrutine diverse. Regimul prezidențial are două surse de legitimitate – alegerea președintelui și alegerea Parlamentului; regimul parlamentar are o singură sursă de legitimitate – alegerile parlamentare. Regimul semiprezidențial are, de asemenea, două izvoare de legitimitate (alegerea președintelui și alegerea Parlamentului) [cit. 13, p. 5]. De aici rezultă că regimul cercetat trebuie să se numească semiprezidențial, și nu semiparlamentar.

Teza este fortificată de M. Kesselman, care insistă că elementul component „semi” din noțiunea analizată se utilizează pentru că existența guvernului depinde de Parlament, față de care el este responsabil, iar puterea legislativă și puterea executivă nu sînt separate rigid, cum este în sistemul prezidențial pur. Sistemul se numește semiprezidențial și nu semiparlamentar, deoarece puterea executivă (în persoana

președintelui) domină puterea legislativă. Președintele controlează activitatea Parlamentului, este în drept să-l dizolve și să anunțe noi alegeri [14, p. 105]. Astfel are loc contopirea parțială a puterilor legislative și executive, moment caracteristic regimurilor parlamentare. Pe de altă parte, este prezentă și separarea puterilor, deoarece Parlamentul nu poate să demită Președintele.

Totodată, se cere menționat faptul că sistemele semiprezidențiale și parlamentare au o importantă trăsătură comună – responsabilitatea politică a guvernului față de Parlament, care lipsește în sistemul prezidențial, prin urmare, în baza acestui indiciu regimul analizat ar putea fi numit semiparlamentar. Mai mult, sistemul semiprezidențial întrunește atît trăsături prezidențiale cît și parlamentare, deci ar putea fi numit atît semiprezidențial, cît și semiparlamentar.

Denumirea de sistem (regim „semiprezidențial” îi face pe unii autori să trateze semiprezidențialismul ca un tip de sistem care se află într-o situație intermediară pe linia continuității „prezidențialism-parlamentarism”. G. Sartory notează că această interpretare a semiprezidențialismului este eronată. Elementul component din limba latină se traduce ca „jumătate, semi”, dar, după cum demonstrează oricare dicționar în sute de expresii, el nu presupune o continuitate. Pe de altă parte, semiprezidențialismul nu pe departe nu înseamnă o înjumătățire a sistemului prezidențial, întrucît nu trebuie să înțelegem acest termen *ad literam* [2, p. 137].

Shugart M. S., Carey J., fără a nega esența sistemului semiprezidențial, propun substituirea acestui termen cu unul, după părerea autorilor, mai adecvat, deoarece

„aceste regimuri demonstrează particularități deosebite” [15, p.23]. Astfel, regimul semiprezidențial al lui M. Duverger, M. S. Shugart și J. Carey îl descompun în două tipuri: premier-prezidențial, ce se caracterizează prin primatul premierului și prezidențial-parlamentar – cu primatul președintelui.

G. Sartory expune criticii această tratare, considerând evidențierea sistemului prezidențial-parlamentar nejustificată, argumentând că sistemul francez poate fi atribuit concomitent și la grupa premier-prezidențială, și la prezidențial-parlamentară, deoarece în Franța primatul îl deține când președintele, când primul-ministru. Dacă s-ar efectua o clasificare, obiectul clasificat (în cazul dat Franța) trebuie să se afle numai în una dintre grupe sau să fie atribuit numai la un singur tip, fapt exclus în tipologia lui Shugart M. S., Carey J. [2, p.132].

Concluzia care se cere din cele expuse este că termenul sistem (regim) „semiprezidențial”, fără a exprima esența noțiunii, ar putea fi acceptat, fiind luate în considerare tradițiile științelor politice și juridice, în cadrul cărora noțiunea semiprezidențialismului și-a găsit un sediu stabil, fiind utilizată pretutindeni. Totuși ținem să menționăm, că esența sistemului analizat ar fi reflectată mai amplu în denumirea folosită de J. Linz – sistem bipolar al puterii executive.

La fel de contradictorii sînt pozițiile savanților în tratarea conținutului sau esenței sistemului semiprezidențial. De exemplu, savantul francez J. Vedeli concepe sistemul semiprezidențial ca regim de succesiune a fazelor. Autorul afirmă: „Dacă ar exista în Franța guvernarea semiprezidențială, de fapt nu ar prezenta o sinteză a sistemelor parlamentar și

prezidențial, ci ar fi o succesiune a fazelor prezidențială și parlamentară” [cit. 1, p.166].

Mai târziu, această idee a fost preluată de M. Duverger, acesta precizînd că noțiunea de guvernare semiprezidențială ne permite să sesizăm eventualele „succesiuni” și să le pronosticăm [1, p.166]. Faza prezidențială ia naștere în cazurile în care și președintele, și majoritatea parlamentară fac parte dintr-un partid sau dintr-un bloc de partide. În această situație premierul se transformă în ajutorul principal al președintelui și încetează să mai joace un rol activ în politică. Atunci cînd orientarea politică a președintelui nu coincide cu cea a majorității parlamentare, se instalează faza parlamentară. După cum afirmă A. Lijphart, punctul forte al analizei lui M. Duverger constă în capacitatea ei de pronosticare: autorul francez a prezis cu cîțiva ani înainte apariția coabitației [16, p.127], care pentru prima dată a luat ființă în Franța în anul 1986 și a durat doi ani (președinte socialist și majoritate conservatoare a Adunării Naționale). Ulterior, în practica politică franceză coabitația s-a mai stabilit de două ori: 1993-1995 (președinte Mitterand - premier Edouard Balladur), respectiv 1997-2002 (președinte Chirac - premier Lionel Jospin) [17, p.376-377].

A. Lijphart tratează, de asemenea, sistemul semiprezidențial ca o succesiune a două faze, doar că el merge pînă la a conchide că categoria „semiprezidențialism” „devine o celulă aproape lipsită de conținut” [16, p.127]. În modul acesta A. Lijphart neagă existența sistemului semiprezidențial ca tip de sine stătător. În opinia sa, a V-a Republică, în loc să fie semiprezidențială, este una prezidențială obișnuită și doar din cînd în

cînd parlamentară", din anul 1958 avînd ca tendință dominantă prezidențialismul. Referitor la alte țări semiprezidențiale evidențiate de Duverger, A. Lijphart consideră că Germaniei Weimar îi era caracteristică succesiunea fazelor, dar fără vreo tendință dominantă: Finlanda postbelică a fost preponderent parlamentară, pe cînd astfel de țări ca Austria, Islanda și Irlanda au trecut de la forma semiprezidențială la cea parlamentară [18, p.95].

G. Sartory supune criticii o astfel de tratare a sistemului semiprezidențial, argumentînd că, în primul rînd, ambele alternative (fazele prezidențială și parlamentară) sînt exagerate, căci, pe de o parte, președintele nu conduce unipersonal, fiind obligat să exercite puterea prin intermediul guvernului. Pe de altă parte, existența domeniilor rezervate președintelui (politică externă, ordine publică și securitate națională) asigură instituției prezidențiale un rol important și vizibil chiar în perioadele de coabitare, acesta neputînd fi asimilat cu un președinte din sistemul parlamentar. Președintele francez, care nu este susținut de majoritatea parlamentară, nu poate aplica „prerogativele sale de uzurpator” ce decurg din Constituția materială, dar nicicînd nu devine figură simbolică. El rămîne președinte care se sprijină pe legitimitatea obținută prin scrutinul universal și înzestrat cu atribuții în corespundere cu „bucă” Constituției, ceea ce se întîmplă rar sau deloc președinților aleși de parlamente [2, p. 124].

În al doilea rînd (ceea ce, după părerea lui G. Sartory, este mai important), presupunerea precum că semiprezidențialismul reprezintă o succesiune a două tipuri, „rupe în bucăți”

natura integrală a sistemului semiprezidențial și servește ca dovadă a inexistenței unui sistem autentic semiprezidențial. Procesele descrise de M. Duverger ca succesiune a două sisteme. G. Sartory propune să fie examinate ca „oscilații”: dacă succesiunea se referă la trecerea de la un sistem prezidențial la unul parlamentar și invers, „oscilațiile” se produc „în cadrul sistemului” semiprezidențial - „în timpul oscilării esența sistemului se păstrează” [2, p. 124].

R. Elgie, la rîndul său, constată, că țările semiprezidențiale manifestă diferite forme de practică politică în limitele uneia și aceleiași structuri constituționale, și dacă e să credem acestor raționamente, ajungem la concluzia că sistemele semiprezidențiale sînt la fel de „pure” ca și cele prezidențiale sau parlamentare care, la rîndul lor, demonstrează o diversitate de experiențe politice în dependență de timp și loc [7, p. 8].

În procesul cercetării sistemului semiprezidențial apare întrebarea: ce trebuie luat ca bază pentru aprecierea sistemului constituțional? Problema e că între Legea supremă și realizarea ei în viața politică adesea se constată disonanțe. Astfel, pe M. Duverger îl preocupă problema, de ce țările cu calități constituționale identice funcționează atît de diferit. Soluționînd problema corelației dintre conținutul Constituției și traducerea ei în viață, M. Duverger „construiește o punte” între aspectele de drept și cele politice ale sistemului semiprezidențial, la examinarea acestei probleme propunînd utilizarea a două grupe de variabile: 1) variabile exogene, la care atribuie normele constituționale, tradițiile și circumstanțele; 2) variabile endogene, care includ efectivul majorității parlamentare și atitudinea președintelui față de această majoritate [1, p. 178-179].

Astfel, toate constituțiile statelor semiprezidențiale conturează anumite norme comune (unitare): președintele, ca regulă, ales de întreg poporul, este înzestrat cu prerogative largi și activează împreună cu primul-ministru și miniștrii atît timp cît Parlamentul nu declară moțiuni de cenzură guvernului. Constituțiile se deosebesc între ele doar prin volumul diferit de competențe ale președinților fixat în conținutul lor.

Anume coraportul dintre împuternicirile constituționale ale președintelui și cele exercitate de el *de facto* formează punctul de reper al lui M. Duverger la evaluarea sistemelor semiprezidențiale și aranjarea lor în ordine descrescîndă.

Să comparăm puterea constituțională și puterea reală a președinților, în diferite sisteme semi-prezidențiale:

ÎN CONSTITUȚIE	ÎN PRACTICĂ
1. Finlanda	1. Franța
2. Islanda	2. Finlanda
3. Republica de la Weimar (Germania pînă în 1933)	3. Republica Weimar
4. Portugalia	4. Portugalia
5. Austria	5. Austria
6. Franța	6. Irlanda
7. Irlanda	7. Islanda

[Duverger M., *Le système politique français*, 1996, cit. din sursa 19, p.125]

Se constată, din tabelul prezentat, că sînt situații în care un președinte relativ puternic din punct de vedere constituțional are o pondere scăzută în practică (Islanda), și situații inverse, în care influența efectivă a președintelui este mai mare decît ar rezulta strict din textul Constituției (Franța).

Profesorul francez clasifică aceste țări în trei grupe [vezi: 1, p. 166-187]:

a) țări în care în practică prerogativele prezidențiale nu sînt nici sporite, nici diminuate (Finlanda, Republica Weimar, Portugalia);

b) țări în care în practică are loc o intensificare semnificativă a atribuțiilor șefului de stat (Franța);

c) țări în care în practică are loc o diminuare esențială a împuternicirilor șefului de stat (Islanda, Austria, Irlanda).

Din păcate, analiza lui Duverger nu conține noile republici semiprezidențiale din țările postcomuniste (Polonia, România, Ucraina, Bulgaria, Federația Iugoslavă etc.), dar și aici s-ar putea observa, cu siguranță, decalaje importante între cele două planuri, cu un plus de influență al Președintelui în practica politică. Astfel, observăm că sistemul politic se poate modifica radical în cadrul unuia și aceluiași sistem constituțional, fiind influențat de „variabile exogene” în aprecierea lui M. Duverger.

Variabilele endogene nu sînt, în opinia savantului, mai puțin semnificative. În parlamente repartizarea forțelor politice poate fi următoarea: 1) majoritatea absolută a unui singur partid sau în coaliție cu unul dintre partidele majoritare, sau o coaliție echilibrată; 2) majoritate relativă în cadrul căreia un partid are mai multe locuri decît

alte, dar totuși nu ajunge până la 50%. 3) situația când nici un partid nu deține majoritatea, iar Parlamentul este divizat în grupuri mici cu coaliții instabile. În aceste cazuri președintele poate fi liderul majorității sau poate face parte din componența ei, sau poate reprezenta opoziția, sau poate fi independent. Orice corelație dintre majoritatea parlamentară și președinte conduce la modificarea configurației sistemului semiprezidențial în sensul intensificării sau diminuării puterii prezidențiale. Președintele poate fi sau „un monarh absolut”, sau „un monarh cu competențe limitate”, sau „un controlor”, sau o figură simbolică etc. [1, p. 186].

R. Elgie remarcă că după părerea lui Duverger, faptul că practica politică din șase regimuri semiprezidențiale euroapuse se deosebește temeinic nu înseamnă că noțiunea de semiprezidențialism se estompează. Din contra, aceasta este, pur și simplu, o reflectare a faptului că țările cu aceleași structuri constituționale de bază pot funcționa în mod diferit [7, p. 11].

M. Duverger insistă că politologul, la elaborarea modelelor sale analitice, nu poate ignora Constituția după cum și un observator care urmărește un meci de fotbal sau o partidă de bridge nu poate să nu țină cont de regula jocului. Aceste reguli creează aspectul fundamental al strategiei și tacticii jucătorilor. Dar juriștii estompează caracterul profund al constituțiilor, considerând că ele reprezintă texte sacre. Interpretarea Constituției nu poate fi făcută separat de cercetările corelațiilor dintre forțele politice cărora ea le este aplicată [1, p. 186].

G. Sartory observă, pe bună dreptate, că într-un șir de cazuri Constituția „materială” obține foarte repede supremație

asupra Constituției „formale”. Astfel, conform Constituției, Austria, Irlanda și Islanda reprezintă sisteme semiprezidențiale, iar practica politică este parlamentară. Sau, ca exemplu, în Rusia, *de jure* sistemul este semiprezidențial, iar *de facto* – poate considerat supraprezidențial. În viața sunt supuse, întâi de toate, metamorfozele atribuțiilor președinților din sisteme semiprezidențiale: dacă președinții din unele țări conform Constituției sunt puternici în realitate din punct de vedere politic și slabi și, din contra, cei slabi conform Constituției politic sunt uneori puternici. G. Sartory consideră că Austria și Islanda pot fi atribuite la sisteme semiprezidențiale, deoarece președinții sunt puternici doar pe hârtie, dar când e vorba de Franța, urmează să se țină seamă de „puterea neformală” a președintelui care se realizează în practica politică. Când Constituție materială îl privează pe președinte de împuterniciri, continuă G. Sartory, dispozițiile Constituției formale devin „buche moartă”, dar după un „element mort” nu poți stabili caracterul sistemului [vezi: 2, p. 122-126].

În Franța, caz clasic de sistem semiprezidențial, se constată divergență între Constituție și practica politică. Potrivit Constituției celei de a V-a Republici franceze, președintele desemnează premierul, dar nu are dreptul să-l destituie pe când Parlamentul are dreptul să exprime moțiunea de cenzură guvernului, dar nu are dreptul să participe direct la formarea cabinetului. Însă în realitate lucrurile stau puțin altfel. Deși președintele are posibilitatea de a alege candidatura la funcția de premier, totuși la formarea guvernului este obligat să țină seama de componența de partid a Adunării Naționale. *De jure* guvernul răspunde doar în fa-

Parlamentului, dar *de facto* el răspunde și în fața președintelui. Președintele nu poate demite premierul, el doar îi propune ca acesta să plece „de bună voie”, și dacă Parlamentul susține președintele, primul-ministru este nevoit să plece.

Influența neformală, nonconstituțională a președinților în sistemele semiprezidențiale decurge fie din asocierea unei majorități parlamentare de aceeași culoare politică, fie din personalitatea puternică și prestigiul social al președintelui (de exemplu, generalul Charles de Gaulle, care își impunea voința prin practica referendumului, sau Urho Kekkonen în lunga sa președinție finlandeză, între 1956-1981, în timpul căreia a recurs la demiterea primului-ministru, fără să aibă această prerogativă și fără măcar să fie contestat, sau, pur și simplu, din tradiția puterilor nelimitate ale șefului statului (Rusia, Turcia, țările din Europa Centrală și de Est) [20].

Așadar, pornind de la cele relatate, considerăm rațional să facem deosebire între aspectele juridice și cele politice ale guvernării, adică între forma de organizare a puterii prevăzută de Constituție (construcția *de jure*) – sistemul constituțional și raportul de fapt dintre ramurile puterii (construcția *de facto*) – sistemul politic. Într-adevăr, dacă examinăm sistemul constituțional ca pe o caracteristică constituțională stabilă, este evident că ea nu se modifică radical odată cu efectuarea alegerilor și schimbarea raportului dintre forțele politice din parlament și guvern. Dacă reieșim din ipoteza că sistemul constituțional reprezintă relațiile stabilite în practică dintre puterea legislativă și cea executivă (punct de vedere susținut de A. Lijphart), care se schimbă radical după alegeri, atunci categoriile „prezidențial” și „parlamentar” își pierd

sensul. Considerăm că aceste două moduri de abordare necesită a fi conciliate, sistemul constituțional fiind considerat elementul fix – scheletul pe care vine să se edifice sistemul politic.

Majoritatea autorilor tratează semiprezidențialismul ca un sistem mixt ce întrunește parțial elemente ale sistemului prezidențial, parțial – ale sistemului parlamentar. Astfel, G. Sartory definește semiprezidențialismul ca „formă politică ce se află la răscrucea dintre sistemul prezidențial și cel parlamentar și soarbe trăsături de la ambele forme” [2, p.121]. Conjugarea elementelor împrumutate de la două sisteme poate fi diferită (de aici și noțiunea de regimuri mixte). După cum susține constituționalistul francez P. Pacté, uneori aceste trăsături se împletesc astfel încât apare problema compatibilității lor [cit. 7, p.6-7].

Deși sistemele prezidențial și parlamentar se consideră „părinții” sistemului semiprezidențial, totuși avem în față un tip aparte, integral, el deținând trăsături instituționale specifice proprii, care nu pot fi create doar pe calea recrudescenței unor calități ale sistemelor prezidențiale (de exemplu, introducerea alegerilor directe ale președintelui) sau pe calea reducerii unora dintre trăsăturile sistemului parlamentar (de exemplu, delegarea puterii executive la doi lideri diferiți). „Sistemele prezidențiale nu pot, pur și simplu, să se „pritocească” într-un sistem semiprezidențial, iar sistemul parlamentar să „salte” într-un sistem semiprezidențial. Necesari pentru construirea unui sistem semiprezidențial este: scopuri evidente ce urmăresc crearea lui, acțiuni bine elaborate în domeniul ingineriei instituționale și constituționale” [21, p.129].

Astfel, considerăm că

semiprezidențialismul este un tip aparte de sistem constituțional, ce se caracterizează prin trăsături specifice proprii, principalele dintre ele referindu-se la îmbinarea poziției active a șefului statului cu responsabilitatea politică a cabinetului în fața legislativului. Această îmbinare unică a elementelor nu cuprinde nici forma prezidențială, pentru care este caracteristică poziția activă a șefului statului, care este concomitent și șeful puterii executive, și absența responsabilității guvernului în fața parlamentului, nici tipul parlamentar, care se caracterizează prin faptul că guvernul poartă responsabilitate politică în fața parlamentului, însă șeful statului are o poziție pasivă în opera de guvernare – „domnește, dar nu guvernează”.

Mai mult, individualitatea sistemului semiprezidențial constă și în faptul că el este înzestrat cu trăsături pe care nu le posedă sistemele tradiționale – bipolaritatea puterii executive. Astfel, corelarea acestor caracteristici generează o nouă calitate, conduce la crearea unui sistem principal nou, care funcționează deosebit de cele două clasice.

Comentînd caracteristicile sistemului semiprezidențial, I. Deleanu arată că „un astfel de sistem nu reprezintă o simplă formă teoretică și nici o schemă de guvernare aprioric deliberată. Regimul semiprezidențial este, de cele mai multe ori, produsul circumstanțelor. Pe de o parte, el este adeseori sinteza unor corecții făcute regimului prezidențial prin prisma antecedentelor. Trecutul marcat, mai întîi, de personificarea puterii, iar apoi de personalizarea ei, provoacă nu doar rețineri, ci chiar temeri față de orice formulă de prezidențialism. Prezentul, aflat sub presiunea cerinței de a ieși cît mai grabnic din criza valorilor social-economice și

politice, precum și a celor morale, recomandă un executiv dinamic, competent, cu larg spațiu de acțiune și decizie. Regimul semiprezidențial încearcă să apropie, să conjuge și, dacă se poate, să armonizeze cele două tendințe: prima orientată spre regimul parlamentar, purtînd uneori accentele guvernămîntului de adunare, a doua stăruind spre formula omnipotenței executivului” [22, p. 20].

Așadar, sistemul semiprezidențial este un tip „pur”, cu un caracter propriu ce se deosebește esențial de sistemul prezidențial și cel parlamentar și funcționează altfel decît cele două tradiționale. Deși acest sistem conține și trăsături proprii celor două sisteme clasice, conjugarea lor specifică naște o altă calitate. Acest sistem ocupă un loc de sine stătător între tipurile „pure” de sisteme constituționale, el nu este nici intermediar, nici o deviere de la regimurile obișnuite, nici un fel de excepție. Semiprezidențialismul are viză de reședință în cadrul sistemelor constituționale.

Referitor la trăsăturile definitorii ale sistemului semiprezidențial în literatura științifică, după cum am menționat deja, nu există o unitate de păreri. Din trei indicatori menționați de M. Duverger, cel puțin doi au devenit obiect de critică: alegerea directă ale președintelui și investirea lui o atribuții considerabile.

Într-adevăr, criteriul alegerilor directe ale președintelui necesită rectificări. Unele țări pe care M. Duverger le-a atribuit cele semiprezidențiale nu corespund acestui criteriu. De exemplu, pînă la reforma din anul 1991 în Finlanda președintele era ales de către un colegiu de electori, și nu de populație prin alegeri directe. În Irlanda există o tradiție veche de a coordona candidatura președintelui cu toate partidele politice, astfel încît pînă la urmă lui nu

rămâne nici un oponent. G. Sartory propune aplicarea unui criteriu mai exact. El consideră că o trăsătură esențială a semiprezidențialismului este faptul că președintele se alege de către tot poporul – direct sau indirect – pe un termen fixat al mandatului, astfel propunând reformularea criteriilor lui M. Duverger pentru a evita excluderea din lista țărilor semiprezidențiale a Finlandei și Irlandei.

Considerentele noastre cu privire la acest criteriu au fost expuse în secțiunea despre tipologizarea sistemelor constituționale. Totuși considerăm necesar de a repeta și de a insista asupra faptului că alegerile șefului statului de către întregul popor este un element important al semiprezidențialismului, mai mult chiar – necesar, dar nu și definitoriu, căci un sistem semiprezidențial ar putea exista și în lipsa acestei caracteristici. De altfel, este și cazul Republicii Moldova, unde, în rezultatul reformei constituționale din 2000, s-a schimbat doar modalitatea de desemnare a șefului statului, rămânând neschimbate prerogativele sale – tipice pentru un sistem semiprezidențial.

Am zis „necesar”, deoarece alegerea Președintelui de către Parlament, *volens-nolens* are ca rezultat așezarea lui în cîmpul magnetic al confruntărilor dintre partidele politice. El poate fi un factor de incertitudine, mai ales cînd s-ar sprijini pe o coaliție parlamentară, totdeauna incertă. Mai grav este cazul cînd Președintele ar fi doar produsul pactelor politice parlamentare, cînd în realitate, ponderea covârșitoare a forțelor sociale se află în afara Parlamentului, fără nici o reprezentare parlamentară – un Președinte al Națiunii fără ca Națiunea să-l fi dorit. Și asta cînd Președintele este înzestrat cu prerogative vaste, ce-i conferă o participare

activă la opera de guvernare, cînd el exercită nu doar rolul de reprezentant, dar și de garant și mediator. Alegerea Președintelui prin sufragiu universal nu numai că este de natură să-l elibereze de toate servituțiile arătate, dar îi și conferă legitimare democratică, temeuri de autoritate și de imparțialitate [23, p. 211].

Al doilea indiciu în definiția lui M. Duverger este *prezența unui președinte relativ puternic*. Or, în lista țărilor semiprezidențiale pe care o aduce profesorul francez, alături de țările cu președinți foarte „puternici” sînt țări în care președintele poate fi caracterizat ca „slab” – Austria, Irlanda, Islanda, pe acestea criticii atribuindu-le la categoria sistemelor parlamentare. Aceste țări se caracterizează prin trăsături comune: prezența unui președinte ales prin scrutin universal, care, în comparație cu premierul, este o figură mai „slabă”; responsabilitatea Guvernului în fața Parlamentului; funcționarea mecanismului de stat ca în sistemul tipic parlamentar.

Șeful statului în Austria – președintele federal – este ales de către tot poporul (din anul 1957) pe o perioadă de 6 ani (alin. 1 și 5 art. 60 din Legea constituțională federală). Volumul împuternicirilor sale este tipic pentru președinții din republicile parlamentare: el reprezintă Republica în relațiile externe, primește și numește ambasadori, încheie contracte de stat, convoacă și încheie lucrările sesiunilor Parlamentului, are dreptul să dizolve Consiliul național (camera inferioară a Parlamentului), numește cancelarul federal și, la propunerea lui, pe ceilalți membri de Guvern, numește funcționarii federali, pronunță grațierea etc. (art. 27, 28, 29, 65, 70 din Legea federală constituțională). Președintele federal își realizează

activitatea în baza propunerilor guvernului sau ale ministrului federal împuternicit de către guvern și toate deciziile lui necesită contrasemnare de cancelarul federal sau ministrul federal competent (art. 67 din Legea constituțională federală). Președintele federal numește cancelarul federal și, la propunerea acestuia, ceilalți membri ai guvernului (alin. 1 art. 70 din Legea constituțională federală), ținându-se cont de amplasarea forțelor politice în Parlament. Guvernul se formează pe perioada de activitate a Consiliului național față de care este responsabil. Consiliul național poate să exprime votul de neîncredere atît întregului cabinet, cît și unui ministru aparte, fapt ce atrage demisia lor (alin. 1 art. 74 din Legea constituțională federală). Separația puterilor este destul de distinctă (fapt caracteristic pentru sistemele semiprezidențiale): membrii guvernului federal nu pot face parte din componența Consiliului național (alin. 2 art. 70 din Legea constituțională federală) [24].

Sistemul constituțional irlandez este asemănător celui austriac. Constituția Irlandei (alin. 1 art. 12) constată că președintelui îi „aparține primatul față de celelalte persoane din stat”. El este ales prin scrutin universal și direct pe o perioadă de 7 ani. Dacă la postul de Președinte există doar un pretendent, nu este necesar de a desfășura alegerile (alin. 5^o art. 12). Competențele sale - numirea persoanelor cu funcții de răspundere, inclusiv a primului-ministru și a membrilor cabinetului, convocarea și dizolvarea Camerei reprezentanților (Camera inferioară a Parlamentului), contrasemnarea legilor, comandant suprem al forțelor de apărare, dreptul de a grația și alte prerogative (art. 13) - sînt exercitate la recomandarea guvernului (alin. 9 art. 13). El este investit

cu unele atribuții discreționare, în particular, poate recurge la dizolvarea Camerei reprezentanților la propunerea primului ministru care a încetat să mai fie susținut de majoritatea din Camera reprezentanților (alin. 2 art. 13). Orice mesaj sau adresă a președintelui către Camera Parlamentului sau popor necesită aprobarea Guvernului (alin. 3 art. 13). La propunerea Camerei reprezentanților președintele numește șeful Guvernului și la propunerea acestuia și cu acordul prealabil al Camerei reprezentanților numește ceilalți membri ai Guvernului (alin. 1.1. și 2 art. 13). Guvernul este responsabil în fața Camerei reprezentanților. Primul ministru este dator să demisioneze îndată ce nu se mai bucură de susținerea majorității Camerei reprezentanților, doar dacă i s-a cerut să se demisioneze și, convocată după această dizolvare, Camera reprezentanților nu va asigura susținerea premierului (alin. 10 art. 28) [25].

Constituția Republicii Islanda apreciază în art. 1, sistemul islandez ca parlamentar. Președintele Islandei este ales de popor (art. 3). Dacă există doar un singur candidat, el se consideră ales legitim fără scrutin (alin. 1 art. 5). Statutul juridic al președintelui comportă multe trăsături comune cu statutul juridic al monarhului constituțional, exercitînd puterea prim-miniștri (art. 13): președintele convoacă și deschide sesiunile Alting-ului (art. 22) are dreptul de a-i amîna ședințele (art. 23) de a-l dizolva (art. 24), reprezintă republika în relațiile internaționale, încheie contracte internaționale (art. 21), numește și concediază persoanele la cele mai importante funcții de stat (art. 20) etc. Una dintre cele mai importante prerogative ale președintelui este dreptul de veto. În caz

aplicării lui, proiectul de lege este supus votării la referendum (art. 26) și nu reexaminării în Parlament, după cum se practică în majoritatea statelor [26].

Însă norma constituțională privind votul suspensiv al Președintelui se află în stare de "hibernare", deoarece nici unul dintre Președinții Islandei, de la adoptarea instituției prezidențiale în anul 1944, nici o dată nu a aplicat acest drept. Prerogativele fixate formal nu sînt realizate de sine stătător de către președinte, deoarece el "exercită puterea sa doar prin intermediul miniștrilor (art. 13) și toate actele sînt supuse contrasemnării de către unul dintre membrii guvernului (art. 19). Axa puterii politice este guvernul. Președintele exercită cu precădere "un rol ceremonial". El desemnează membrii cabinetului și acceptă demisia lor, deși nici în cazurile acestea nu posedă libertatea de manevră, deoarece componența guvernului este stabilită pe cale parlamentară: președinții Islandei au evitat întotdeauna procedura votului de neîncredere guvernului, operînd desemnări în funcție aproape desăvîrșite din punctul de vedere al parlamentului. Este prevăzută responsabilitatea politică individuală și colectivă a miniștrilor în fața Alting-ului.

În Austria, președintele poate fi destituit din funcție pînă la expirarea mandatului prin referendum în baza sufragiului universal organizat la cererea Adunării federale (alin. 2 art. 60 din Legea constituțională federală). În Islanda președintele depune mandatul înainte de termen în cazul în care faptul este acceptat de majoritatea de voturi prin referendum, convocat cu acordul a trei pătrimi din membrii Alting-ului (alin. 2 art. 11). Această procedură poate fi interpretată ca un "vot de neîncredere" foarte original exprimat de parlament sau "o revocare" efectuată

de electorat la inițiativa legislativului. Practica mondială nu cunoaște astfel de cazuri de destituire din funcție a președintelui.

La ce tip de sisteme constituționale urmează a fi raportate aceste trei state? Cea mai răspîdită este opinia precum că Austria, Irlanda și Islanda sînt sisteme parlamentare, deși președintele în aceste țări este ales prin scrutin universal [18, p.95]. M. A. Kohende susține că aceste trei state sînt regimuri parlamentare bireprezentative (există două surse ale puterii electivă – președintele și parlamentul) de tip monist (ele au un centru al puterii – primul-ministru) [cit. 7, p. 10]. M. S. Shugart și J. Carei atribuie Austria și Islanda la categoria sistemelor premier-prezidențiale, fapt negat tranșant de G. Sartory, deoarece în practică aceste țări sînt parlamentare [2, p.132].

După cum am menționat, M. Duverger atribuie Austria, Irlanda și Islanda la sistemele semiprezidențiale. După părerea savantului francez, aceste state constituie un grup aparte – regimuri cu președinte-șef nominal al statului: "Deși șeful statului este ales în baza sufragiului universal, fiind investit prin lege cu împuterniciri care îi aparțin doar lui, în fiecare dintre aceste țări el acționează ca președinții contemporani ai Italiei și Germaniei sau ca regina Marii Britanii..." M. Duverger argumentează că Constituția din aceste țări este semiprezidențială, iar practica politică – parlamentară, or, anume în practică are loc reducerea esențială a împuternicirilor șefului de stat. Cel mai slab dintre cei trei președinți este președintele Islandei, care "face un joc exclusiv parlamentar", puțin mai puternic este președintele irlandez și, în sfîrșit, cel mai puternic dintre aceștia este președintele austriac care "utilizează unele

dintre împuternicirile sale" [1, p. 167-169].

G. Sartory a adoptat o poziție dură, considerînd că Austria și Islanda nu pot fi raportate la sistemele semiprezidențiale, deoarece președinții lor sînt puternici doar pe hîrtie. În cazul în care Constituția materială exonerează președintele de împuterniciri, dispozițiile Constituției formale se transformă în "buche moartă", dar după "un element mort" nu poate fi determinată natura sistemului constituțional [2, p. 126]. Criteriul de președinte „puternic”, după cum scrie Elgie R., îi obligă pe oponenți să recunoască că noțiunea de semiprezidențialism nu este coerentă, fiind necesar de a renunța la ea sau de a o accepta, dar modificînd lista regimurilor semiprezidențiale a lui M. Duverger [7, p. 9]. Astfel, S. Mainwaring ajunge la concluzia că există numai două democrații semiprezidențiale stabile – Finlanda și Franța [27, p. 205]. A. Stepan și C. Skach, urmînd aceeași logică, numesc două sisteme semiprezidențiale – Franța și Portugalia [28, p. 9].

Aici considerăm necesar să remarcăm, pentru a putea lămuri opțiunile autorilor. Astfel, Constituția Portugaliei din 1976 prevedea un sistem constituțional semiprezidențial. Prin reforma constituțională din 1982, competențele Parlamentului au fost lărgite, iar cele ale Președintelui - diminuate, ceea ce a însemnat o deplasare spre parlamentarism, astfel încît Portugalia astăzi e puțin probabil să poată fi tratată ca sistem semiprezidențial.

Cît privește Finlanda, după cum am văzut, marea majoritate a autorilor o raportează la tipul sistemelor semiprezidențiale. Or, Constituția din 1919 a Finlandei crea baza pentru un astfel de sistem: președintele, înzestrat cu vaste

prerogative, ales de către popor, forma Guvernul, ultimul fiind responsabil în fața Parlamentului. Există bipolaritatea puterii executive: președinte – prim-ministru. Totuși logica funcționării sistemului politic finlandez era diferită de cea a sistemului francez, cauza esențială fiind deosebirile în sistemul de partid. Președintele finlandez nu a fost niciodată în rolul de lider al majorității parlamentare, deoarece aceasta a fost întotdeauna dispersată. Mai mult, în Finlanda există regula, care cere ca șeful statului să activeze ca „pouvoir neutre”, fiind deasupra luptelor de partid [29, p. 476]. Neutralitatea liderului finlandez era fortificată de cultura politică a acestei țări, care pune accente pe pluralism, compromisuri și pe protecția drepturilor minorității. Ca rezultat, Președintele Finlandei nu era atît de puternic ca omologul său francez, Duverger atribuind această țară la „regimurile cu președinte și guvern echilibrate”. Finlanda nu a cunoscut perioade de coabitare, caracteristice pentru Franța.

Totuși „puterea” președintelui în Finlanda - fapt tipic pentru sistemele semiprezidențiale - depinde mult de calitățile personale ale liderului și de situația politică, fiind posibilă o tratare diferită a Constituției. Astfel, Kekkonen a reușit, în cei 25 de ani de președinție, nu doar să-și rezerve domeniul politicii externe, ci să mărească „acapareze” și domeniul politicii interne, Finlanda devenind la acea perioadă un sistem semiprezidențial cu președinte „puternic” [30, p. 18].

Situația are tendința de a se schimba din 1982 cînd începe o perioadă de parlamentarizare, care își are apogeul în primirea unei noi Constituții în 1999, aceasta marcînd trecerea la un nou tip de sistem constituțional. Astăzi Finlanda ar putea fi

caracterizată mai degrabă ca un sistem constituțional parlamentar cu președinte puternic, decât ca un sistem semiprezidențial. Cazul Portugaliei și al Finlandei demonstrează că o caracterizare corectă a sistemelor semiprezidențiale nu este posibilă decât prin inventarierea ansamblului măsurilor prin care șeful statului i se conferă o participare activă la opera de guvernare și corelarea acestora cu practica politică.

G. Sartory propune propria definiție a regimului semiprezidențial, pe care o considerăm deosebit de reușită. În opinia sa, esența semiprezidențialismului constă într-o diarhie oscilantă, marcată, la un capăt, de predominanța președintelui, atunci când acesta este susținut de o majoritate parlamentară, și, la celălalt capăt, de predominanța primului-ministru, atunci când majoritatea parlamentară îi este favorabilă celui din urmă [vezi: 2, p. 123-137]. Un alt aspect, considerat de Sartory definitoriu pentru un regim semiprezidențial, este

tranziția de la o lectură „materială” (în spiritul convențiilor) a Constituției, la o lectură formală a textului constituțional (în litera sa).

În concluzie, am menționa că semiprezidențialismul este un tip de sistem constituțional aparte, care are ca trăsături definitorii poziția activă în procesul de guvernare conferită șefului statului de prevederile constituționale și responsabilitatea guvernului în fața parlamentului. Aceste trăsături necesită a fi corelate cu practica politică, care se caracterizează prin existența diarhiei oscilante marcate de predominanța președintelui, atunci când acesta este susținut de o majoritate parlamentară, și de predominanța primului-ministru, atunci când majoritatea parlamentară îi este favorabilă celui din urmă, precum și cu tratarea diferită a Constituției în funcție de conjunctura politică sau de personalitatea puternică și prestigiul social al președintelui.

BIBLIOGRAFIE

1. Duverger, M. A New Political System Model: Semi-Presidential Government // *European Journal of Political Research*, 1980, a 8.
2. Sartory, G. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New Jersey, 1994.
3. Сахаров, Н.А. Институт президентства в современном мире. - Москва издательство "Юридическая литература", 1994.
4. Черкасов А.И., Глава государства и правительство в странах современного мира (Конституционно-правовое регулирование и практика): Москва, издательство «Экзамен», 2006.
5. Ardant, F. *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 13 edition, L.G.D.J., Paris, 2001.
6. Favoreu, L. et autres, *Droit constitutionnel*, 7e éd., Dalloz, 2004.
7. Elgie, R. *The Politics of Semi-Presidentialism // Semi-presidentialism in Europe* / Ed. by R. Elgie, Oxford University Press, 1999.
8. Lavroff, D.G. *Le système politique français : constitution et pratique politique de la Vème République*, Dalloz, 1986.
9. Debbasch, Ch., Bourdon, I., Pontier, I.M., Ricci, I.C. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3 ed., Paris, 1990.

10. Leclercq, C. Droit constitutionnel et institutions politiques, 7 edition, Paris, 1998.
11. Stepan, A. and Suleiman E.N. The French Fifth Republic: A Model for Import. Reflections on Poland and Brazil // Chebabi, H.E. and Stepan, A. (eds.), Politics, Society and Democracy: Comparative Studies. – Boulder: Westview Press, 1995.
12. Linz, J. The Perils of Presidentialism and The Virtues of Parliamentary Democracy // The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives / Ed. by Linz and A. Valenzuela. Baltimore: London: John Hopkins University Press, 1994.
13. Elgie, R. Semi-Presidentialism in Europe, Oxford University Press, 1999.
14. Kesselman, M. Krieger, J. Joseph. W.A. Introduction to Comparative Political Challenges and Changing Agendas. – 2nd. ed. – Boston, New York: Houghton Mifflin Company, 2000.
15. Shugart, M. S., Carey, J. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
16. Lijphart, A., Nomination: Trichotomy or Dichotomy? // European Journal of Political Research, 1997, vol. 31, a. 1/2.
17. Chantebout, B. Droit constitutionnel. 18 ed., Armand Colin, Paris, 2001.
18. Lijphart, A. Democrația în societățile plurale. – Iași, Ed: Polirom, 2002.
19. Boc, E. Separația puterilor în stat. Clujeană, – Cluj-Napoca, Ed. Presa Universitară, 2000.
20. Naumescu, V. Instituții politice și mecanisme constituționale în Europa // <http://idd.euro.ubbcluj.ro/interactiv/cursuri/Naumescu/Cap2.htm>
21. Pasquino, G. Semi-Presidentialism: A political model at work // European Journal of Political Research, 1997, - a. 31.
22. Deleanu, I. Separația puterilor în stat – dogmă sau realitate? // „Dreptul”, nr. – 3 / 1990.
23. Deleanu, I. Drept constituțional și instituții politice, II, Editura Fundației “Chemarea”, Iași, 1993.
24. Конституция Австрии // http://clin.iatp.by/constitution/zapad_europe/austri-r.htm
25. Конституция Ирландии от 29 декабря 1937 года // http://clin.iatp.by/constitution/zapad_europe/irelnd-r.htm
26. Конституция Республики Исландии от 17 июня 1944 г. // http://constitution.garant.ru/DOC_3864827.htm#sub_para_N_1000.
27. Mainwaring S., Presidentialism, Multipartism, and Democracy. The Difficult Combination // Comparative Political Studies, 1993. – Vol. 26, nr. 2.
28. Stepan, A. Skach, C. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism // World Politics, 1993. – Vol. 46, - nr. 1.
29. Arter, D. Government in Finland: A „Semi-Presidential System”? // Parliamentary Affairs. 1985, - Vol. 38, - nr. 4.
30. Paloheimo H., Divided Executive in Finland: From Semi-Presidential to Parliamentary Democracy // Scandinavian Political Studies. 2003. - Vol. 26, - a. 3.

Prezentat: 20 noiembrie 2007.

Recenzent: Victor POPA, doctor habilitat în drept, profesor universitar.

E-mail: cevca@rambler.ru