

# Considerațiuni generale cu privire la evoluția instituției șefului de stat

**Silvia GORIUC,**  
*doctor în drept, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Regardless of the level of community's evolution, from less to more organized, this had an acknowledged leader, chosen or imposed, depending on the historical circumstances. The institution of head of the state, from an organizational point of view, has known either personal or collective forms of organization. In our country, the evolution of this institution is not radically different from the evolution of this institution in other countries, the differences and particularities are dictated by the historical and political conditions in which our state has been evolving. In this article we will analyze the general aspects of the evolution of the political institution of the head of the state.*

În centrul primelor teorii politice și filozofice, într-un fel sau altul, apare problema personalizării puterii, a simbolizării ei printr-un individ sau un grup de indivizi. „Statul nu este conceput fără un șef, oricât de simbolic ar fi rolul acestuia în anumite sisteme politice”. [3, p. 283] Argumentările teoretice au fost diferite, fiind legate de teoriile cu privire la fundamentarea și natura suveranității.

Indiferent de etapa de dezvoltare, colectivitățile umane, mai mult sau mai puțin organizate, au avut un conducător (șef) recunoscut, ales sau impus, în funcție de împrejurările istorice. Cu atât mai mult, statele, concepute ca mari colectivități umane, având delimitare teritorială, au cuprins în sistemul lor politic de organizare și instituția șefului de stat. Această instituție a cunoscut o evoluție evidentă cât privește formele, structurile, împuternicirile etc.

Instituția șefului de stat, din punct de vedere organizațional, a cunoscut și cunoaște fie organizări unipersonale, fie colegiale. Cei care au ocupat, la rândul lor, această înaltă funcție de stat s-au numit

și se numesc regi (rex), principii, emiri, împărați, președinți etc. „Instituția șefului de stat este tot atât de veche ca statul însuși. În evoluția etatică, șeful statului are origini îndepărtate, care se pierd în profunzimile istoriei”. [7, p. 96] Noțiunea de „șef de stat” este o reminiscență istorică, prin care se personifica puterea în cadrul primelor formațiuni politice, a monarhiilor timpurii sau medievale. Această noțiune oglindea faptul că, în monarhiile absolute, toate puterile statului erau concentrate în mâinile unei singure persoane, care era, în același timp, unicul legiuitor, supremul administrator și judecător al țării, precum și comandantul armatei. Funcționarii și consilierii ce ajutau monarhul în exercitarea prerogativelor sale îi erau strict subordonați, de aceea era și firesc ca monarhul să fie considerat „șeful statului”. Calitatea sa de șef al statului apărea cu atât mai evidentă, cu cât, în relațiile internaționale, el personifica statul, având dreptul de a încheia tratate de alianță și vasalitate, dreptul de a declara război și de a încheia pace etc. Calitatea de șef al statului era strâns legată și de faptul

că, întrucât se pretindea că monarhul își deține puterea de la divinitate, el nu era responsabil pentru activitatea sa nici din punct de vedere politic, nici din punct de vedere penal.

Cu transformarea monarhiilor absolute în monarhii constituționale sau în republici, noțiunea de „șef al statului” s-a menținut în limbajul politic, în primul rând, în virtutea unei inerții determinate de o tradiție puternic înscăunată, dar și ca urmare a necesității practice de a se asigura condițiile necesare pentru ca statul să poată fi personificat, prin intermediul unui subiect de drept unic, atât în raporturile interne, cât și în cele internaționale. În noile condiții, acest subiect de drept, deși a încetat de a mai monopoliza în mână sa puterea politică, a continuat totuși să fie considerat „șef al statului”, dat fiind că, potrivit Constituției, el rămânea investit cu anumite atribuții de reprezentare a statului în interior și exterior și era declarat, în anumite limite, iresponsabil din punct de vedere politic și penal.

Din punct de vedere teoretic, sfera de cuprindere a categoriei atribuțiilor exercitate de șeful statului ar fi foarte greu de delimitat, odată ce prerogativele acestuia au variat profund de-a lungul istoriei, variind și astăzi de la stat la stat. Actualmente, instituția șefului de stat cunoaște organizări unipersonale sau colegiale, existând sub diferite forme:

- monarh venit la tron pe cale ereditară (Marea Britanie, Japonia, Belgia, Spania);

- monarh desemnat de familia regală (Arabia Saudită);

- monarh al unui stat federativ desemnat de monarhii subiecților federației, din rândurile lor (Malayzia, Emiratele Arabe);

- președinte ales de către întreg poporul, parlament sau un colegiu electoral reprezentativ pentru un termen stabilit (S.U.A., Germania, Italia, India, China);

- organ colegial ales de parlament pentru un termen stabilit; totodată, unele atri-

buții care nu pot fi exercitate colegial, cum ar fi primirea scrisorilor de acreditare ale reprezentanților diplomatici, se transmit președintelui organului colegial (Cuba);

- șeful Guvernului, care, în același timp, exercită și atribuțiile șefului de stat (landurile Germaniei);

- reprezentantul monarhului Marii Britanii în statele cu statut de dominion britanic (Canada, Australia, Noua Zeelandă, Barbados);

- șeful de stat unipersonal sau colegial care uzurpează puterea în stat, de obicei, fără a stabilirea unui termen anumit. [9, p. 567-568]

Indiferent de formele de organizare a instituției șefului de stat lipsește un model, care ne-ar permite să spunem cu certitudine care sunt prerogativele distincte ale șefului de stat și care sunt cele pe care el le exercită, în funcție de regimul constituțional stabilit, în domeniul legislativ sau executiv. La etapa actuală, sistemele constituționale diferă prin mecanismul puterii de stat, unele realizând puterea de stat conform teoriei unității puterii în stat, altele realizează în practică teoria separației puterilor în stat. „Conform textelor multor constituții, șeful statului sau nu face parte din nicio ramură a puterii, sau este parte și a puterii legislative și executive, sau numai a puterii executive”. [9, p. 554] În funcție de forma de guvernământ, și sistemul relațiilor politice stabilite, atribuțiile constituționale ale șefului de stat pot fi nominale sau reale, exercitând numai formal o parte sau cele mai multe dintre prerogativele conferite lui inițial. Fiind chiar nominale atribuțiile, denumirea de „șef al statului” a fost păstrată pentru a desemna persoana, care este chemată să reprezinte la nivelul cel mai înalt statul ca entitate colectivă, să-i angajeze, în condițiile Constituției și ale legilor, responsabilitatea și participarea în numele statului la ceremonii sau festivități oficiale.

Pe teritoriul țării noastre evoluția insti-

tuției șefului de stat nu diferă cardinal de evoluția acestei instituții în alte țări, unele deosebiri și particularități fiind dictate de condițiile istorice și politice de dezvoltare a țării. Astfel, din cele mai vechi timpuri, pe acest teritoriu întâlnim instituția regelui (rex – rege în varianta latină; basileos – rege, în varianta greacă), în lipsa semnelor esențiale ale statului, prin care nu numai se personifica puterea, inițial militară, dar prin care se identifica însăși formațiunea politică, fie chiar cu un teritoriu nu atât de bine determinat (basileos Mosconos - sec. III î. Chr.). După formarea statului lui Burebista (sec. I î. Chr.), în urma reformelor, se creează un aparat administrativ-militar cu o ierarhie bine determinată. Reprezentând țara pe plan extern, în același timp Burebista deține deplinătatea puterii în interiorul țării. „În privința formei de stat, statul dac a fost o monarhie, influențată în organizarea sa, se pare, de principiile monarhiei eleniste, în frunte cu un rege, care a concentrat în mâinile sale întreaga conducere, iar venirea la tron s-a bazat uneori și pe principiul eredității”. [2, p. 24]

La o următoare etapă, în cadrul țărilor feudale timpurii (țări, cnezate, voievodate) atribuțiile șefului de stat erau exercitate de cneji sau voievozi, numele cărora deseori identifica țara (Voievodatul lui Glad, Țara lui Seneslau, Cnezatul Litovoi etc.). Voievodul sau cneazul, iar mai apoi domnitorul, urmând tradiția cnejilor și voievozilor, în cadrul țărilor române independente dețineau deplinătatea puterii atât în plan extern cât și în interiorul țării, atribuțiile lor fiind specifice atribuțiilor șefului de stat în cadrul monarhiilor absolute. Domnitorul reprezenta țara în relațiile externe cu drept de a încheia tratate, de a declara război și încheia pace, de a trimite și primi soli; numea și revoca toți dregătorii atât de stat cât și de curte, acorda titluri de noblețe; legifera hotărârile Marii Adunări a Țării; era comandantul suprem al armatei; exercita dreptul de grațiere.

După transformarea monarhiei feudale în monarhie constituțională, domnitorul, iar din 1881 - regele, rămâne investit cu atribuții de reprezentare a statului în interior și exterior, în condițiile stabilite de Constituția României din 1866. „Teoretic, Parlamentul se bucură de plenitudinea drepturilor, putând, în principiu, adopta orice legi în toate domeniile, cu excepția acelor ce ar veni în contradicție cu constituția... În realitate, domnul este acela ce are largi prerogative, în domeniul legislativ, executiv și chiar judecătoresc - având dreptul de amnistie în materie politică și dreptul de a ierta sau micșora pedepsele în materie criminală”. [8, p. 322] Deși prerogativele domnitorului erau destul de largi, ele nu puteau depăși cadrul stabilit de constituție. Nici Constituția din 1866, nici Constituția din 1923 nu utilizează în textele lor noțiunea de „șef de stat”, ea fiind introdusă pentru prima dată în Constituția României din 1938, care prin art. 30 prevede expres că „Regele este Capul statului”. Indiferent de utilizarea sau lipsa noțiunii de „șef de stat”, reprezentarea statului în plan extern și intern din cele mai vechi timpuri până la perioada sovietică revenea unei persoane.

Constituțiile sovietice delegau atribuțiile șefului de stat unui organ colegial - Prezidiului Sovietului Suprem al R.S.S.M. și, parțial, Președintelui Prezidiului, ultimul reprezentând statul la întrunirile șefilor de state. Acesta este nu numai specificul constituțiilor sovietice, „în fostele țări socialiste funcția de șef al statului avea o structură colegială și era încadrată în categoria „organelor supreme ale puterii de stat”, deci în sfera puterii legislative.” [5, p.12]

În țara noastră s-a revenit la noțiunea de „șef de stat” la 3 septembrie 1990, odată cu adoptarea Legii „Cu privire la instituirea funcției de Președinte al R.S.S. Moldova și la introducerea unor modificări și completări în Constituția R.S.S. Moldova”. [4] Legea cu privire la instituirea funcției de Președinte al R.S.S. Moldova și la introdu-

cerea unor modificări și completări în Constituția R.S.S. Moldova prevedea condițiile înaintate față de candidatul la funcția de Președinte al R.S.S. Moldova și procedura alegerii. Președintele urma a fi ales de cetățenii R.S.S. Moldova pe baza dreptului electoral universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pe termen de 5 ani, cu dreptul de a deține consecutiv funcția nu mai mult de două mandate. Primul Președinte al Republicii conform acestei legi, se alege pe termen de cinci ani, de Sovietul Suprem al R.S.S. Moldova prin majoritatea simplă de voturi, candidaturile fiind propuse de către deputați și acceptate dacă sunt susținute de, cel puțin, o treime din numărul deputaților.

În calitatea sa de șef al statului, conform Legii menționate, Președintele R.S.S. Moldova este garantul egalității în drepturi și al libertăților cetățenilor R.S.S. Moldova, al respectării Constituției R.S.S. Moldova; ia măsurile necesare pentru apărarea suveranității și independenței teritoriale a R.S.S. Moldova; reprezintă Republica în relațiile internaționale; poartă tratative și semnează tratatele internaționale ale R.S.S. Moldova; numește și recheamă reprezentanții diplomatici ai R.S.S. Moldova în străinătate și pe lângă organizațiile internaționale; asigură interacțiunea organelor centrale ale puterii de stat și administrației de stat ale R.S.S. Moldova; conferă distincții de stat; soluționează probleme ce țin de cetățenia R.S.S. Moldova și de acordarea de azil; stabilește măsurile necesare pentru asigurarea securității statului și ordinii publice pe teritoriul Republicii.

Art. 113 al Legii menționate prevedea funcționarea Consiliului prezidențial al R.S.S. Moldova pe lângă Președintele Republicii, cu membri desemnați de Președinte, cu excepția Primului-ministru, care este membru din oficiu. Președintele Sovietului Suprem avea, de asemenea, dreptul să participe la ședințele Consiliului. Consiliul avea drept sarcină să elaboreze măsuri

pentru realizarea principalelor direcții ale politicii interne și externe a R.S.S. Moldova. Președintele R.S.S. Moldova dispunea de dreptul de a crea și alte organe consultative, în probleme ce țin de competența sa, stabilind componența și sarcinile lor. Președintelui R.S.S. Moldova i se atribuiau prerogative destul de largi și în raport cu Guvernul, Sovietul Suprem și puterea judecătorească. Acordând Președintelui Republicii numeroase prerogative, Legea menționată crea și un mecanism de colaborare între cele trei puteri. Președintele reprezentând o latură a puterii executive, conform art. 113, p. 4 „asigură interacțiunea organelor centrale ale puterii de stat și administrației de stat ale R.S.S. Moldova”, [4] deci având și un rol de mediere între puterile statului.

Constituția adoptată la 29 iulie 1994 a marcat o etapa nouă în evoluția Republicii Moldova pe calea restructurării societății pe principii democratice. „Elaborată în condiții de criză politică, ca și în celelalte republici socialiste care și-au declarat independența, Constituția Republicii Moldova a acceptat un conținut de compromis. Totodată, adoptarea Constituției a satisfăcut așteptările societății și a generat o serie de activități orientate spre realizarea conceptului statului de drept”. [1, p. 316]

În tezele constituționale prin care este relevată instituția Președintelui Republicii Moldova se stipulează expres calitatea sa de șef al statului, iar din atribuțiile conferite Președintelui Republicii putem deduce că, în paralel cu Guvernul, reprezintă puterea executivă. După forma de guvernământ, Republica Moldova rămâne a fi o republică semiprezidențială, deși aceasta nu este stipulat expres în Constituție. Conform Constituției, Președintele Republicii reprezintă statul în relațiile interne și externe, constituind garantul independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării. De aici rezultă și cele două funcții prezidențiale: funcția repre-

zentativă și funcția de garant, în scopul exercitării căreia Președintele dispunea de asemenea atribuții ca: este comandantul suprem al forțelor armate; poate declara, cu aprobarea prealabilă, a Parlamentului, mobilizarea parțială sau generală; în caz de agresiune armată străină ia măsuri pentru respingerea agresiunii; declară stare de război și le aduce neîntârziat la cunoștința Parlamentului; în termen de, cel mult, două săptămâni este în drept să trimită în Parlament spre reexaminare legea adoptată de acesta, în cazul în care are obiecții asupra conținutului ei, este în drept, după consultarea fracțiunilor parlamentare, să dizolve Parlamentul în cazul imposibilității formării Guvernului sau al blocării procedurii de adoptare a legilor timp de trei luni; poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național.

Totodată, mecanismul de interferență a puterilor în stat prevedea dreptul Parlamentului de suspendare a Președintelui Republicii din funcție, cu votul a două treimi din numărul deputaților aleși, în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției. Demiterea Președintelui Republicii era decisă de corpul electoral, care se pronunța pe marginea demiterii în cadrul unui referendum organizat în timp de 30 de zile, după aprobarea propunerii de suspendare. Această procedură de demitere este caracteristică regimurilor semiprezidențiale (Franța, România), care, în primul rând, reiese din modalitatea de alegere a Președintelui.

În scurt timp, după adoptarea Constituției Republicii Moldova, prevederile sale au fost supuse unor critici. Pe parcursul a două mandate ulterioare doi președinți, care s-au succedat, au invocat insuficien-

ța de atribuții ale Președintelui Republicii, arătându-se nemulțumiți de soluțiile constituționale și solicitând lărgirea competențelor prin trecerea la un regim prezidențial de guvernare. Acest fapt a generat o criză politică, în care s-au confruntat Parlamentul, Președintele Republicii și Guvernul.

Aprigele dezbateri politice au finalizat cu adoptarea de către Parlamentul Republicii Moldova la 5 iulie 2000 a Legii de revizuire al Constituției, având drept bază proiectul propus de parlamentari, conform căruia „singura instituție învestită cu putere, adică Parlamentul, este aleasă prin sufragiu universal, egal, direct și liber exprimat și care, la rândul său, alege Președintele țării”. [6, p. 83]

Reforma constituțională din 2000 a înscris Republica Moldova în cadrul republicilor parlamentare, Președintele Republicii fiind ales de Parlament, însă nu a modificat un șir de prevederi constituționale ce țin de atribuțiile acestuia. Deși modalitatea de alegere a șefului de stat determină regimul constituțional, considerăm că atribuțiile exercitate trebuie să fie în concordanță cu trăsăturile regimului stabilit.

În ultimul timp s-au ținut multiple discuții referitor la necesitatea reformei constituționale în Republica Moldova, fiind invocați atât factori de natură politică, cât și de natură juridică. Reieșind din faptul că dreptul, ca fenomen social dinamic, este supus schimbărilor care se produc în societate, considerăm că la etapa actuală, în contextul integrării europene a Republicii Moldova, o reformă constituțională este inevitabilă, iar normele unei noi Constituții, inclusiv cele ce reglementează statutul șefului de stat, vor corespunde realităților politice actuale.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Costachi, Gh., Guceac, I. Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept. Chișinău: „Tipografia Centrală”, 2003.
2. Firoiu, D. Istoria statului și dreptului românesc. Iași: Editura Fundației „Chemarea”, 1993.
3. Iorgovan, A. Tratat de drept administrativ. Vol. I, București: ALL BECK, 2001.
4. Legea Republicii Sovietice Socialiste Moldova cu privire la instituirea funcției de Președinte al R.S.S. Moldova și la introducerea unor modificări și completări în Constituția R.S.S. Moldova din 3 septembrie 1990.// Legi și hotărâri adoptate la sesiunea a doua, extraordinară, a Sovietului Suprem al R.S.S.M de legislatura a douăsprezecea. Chișinău, 1990.
5. Preda, M. Drept administrativ. Partea specială. București: Lumina LEX, 2001.
6. Smochină, A. Instituția prezidențială în Republica Moldova: probleme, aspecte contradictorii. // Materialele conferinței științifico-practice. Edificarea statului de drept. Chișinău: Transparency International, 2003.
7. Teodoroiu, I. Drept constituțional și instituții politice contemporane. Vol. II, București: SY-LVI, 2002.
8. Vrabie, G. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I, Iași: „Cugetarea”, 1999.
9. Конституционное (государственное ) право зарубежных стран. Учебник. Тома 1-2. Отв. ред. Б.А. Струшин. Москва: Изд. БЕК, 1996.

**Prezentat:** 3 august 2014.

**E-mail:** teodorina@rambler.ru