

## Rolul șefului statului în asigurarea echilibrului puterilor în stat

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

### SOMMAIRE

*Dans cet article nous devons relever un des problèmes, qui se trouve en dernière année, au centre des débats doctrinaux dans le domaine du droit constitutionnel national - le problème d'organisation constitutionnelle du pouvoir, l'établissement des mécanismes qui assurent l'équilibre des pouvoirs dans l'Etat. La réalisation effective du pouvoir de l'Etat dépend des mécanismes de séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. La présentation classique de la séparation des pouvoirs oppose la séparation stricte des pouvoirs (le régime présidentiel), à la séparation flexible des pouvoirs (le régime parlementaire), mais aujourd'hui il y a une variété de correctifs modernes. Au centre des débats doctrinaux se trouve le problème de rôle du chef de l'Etat en système des organes étatiques, son rôle du médiateur entre les pouvoirs de l'état.*

Una dintre problemele ce au fost permanent supuse dezbaterilor în doctrina dreptului constituțional, actuale pentru Republica Moldova de la declararea suveranității și până în prezent, o constituie determinarea modului de organizare, a locului și rolului autorităților publice în exercitarea puterii de stat, stabilirea atribuțiilor și mecanismelor de colaborare dintre acestea în realizarea funcțiilor legislative, executive și judiciare ale statului. Deoarece realizarea eficientă a puterii de stat n-ar fi posibilă în cazul unei separări rigide a autorităților legislative, executive și judiciare, prin dispoziții constituționale se stabilesc anumite mecanisme de colaborare ale acestora, în scopul instituirii unui echilibru între ele, prevenirii unui eventual abuz în realizarea funcțiilor sale și a imixtiunii în competența acestor autorități. În centrul acestor dezbateri doctrinare s-a aflat și problema locului pe care-l ocupă șeful de stat în sistemul organelor puterii de stat.

Noțiunea general sociologică a sistemului include o mulțime de caracteristici, ceea ce determină și multitudinea definițiilor date sistemului. În linii mari, ele se reduc la

generalizarea, că sistemul constituie o formațiune integrală, un ansamblu organic de elemente (componente), formând o anumită unitate, și nu sunt o simplă combinație de careva părți. Această unitate este asigurată de existența între componentele sistemului a unei legături relativ omogene, care trebuie să fie nu, pur și simplu, legături - relații, ci legături de ordin mai complex, când modificarea unui component atrage după sine modificările altuia sau altora. [27, p. 132-135]

„Prin sistem constituțional se înțelege, stricto sensu, ansamblul coerent și armonios structurat al instituțiilor politice și normelor juridice prin care se obiectivează mecanismele de guvernare consfințite în Constituție, prin intermediul cărora se realizează procesul de conducere statală.” [12, p. 374] Definiția dată sistemului constituțional de profesorul Cristian Ionescu include o perspectivă exclusiv instituțională, componentele sistemului fiind, din acest punct de vedere, anumite organisme de suveranitate națională – parlamentul, șeful statului și guvernul. În același timp, sistemul constituțional cuprinde și mecanismele de guvernare, de interfe-

rență și colaborare a acestora. Componentele și funcțiile sistemului fiind determinate de diferiți factori: naționali, de natură politică, economică, socială și de condițiile concret istorice de evoluție a societății. Interferențele între componentele sistemului constituțional sunt reglementate în mod strict, în principal în Constituție, iar oricare disfuncție între componente afectează sistemul în întregime.

Problema avantajelor și dezavantajelor unui sau altui sistem constituțional s-a aflat în atenția multor juriști, filozofi și politologi. Adepții sistemului parlamentar, considerându-l, din punct de vedere istoric, tipul de organizare a puterii politice mai perfect în comparație cu sistemele prezidențiale și cele mixte, aduc următoarele argumente teoretice și pragmatice: predispunerea guvernelor spre adoptarea și exercitarea hotărârilor în baza majorității parlamentare; aptitudinea mare de a conduce în condiții pluripartidiste; tendința minoră a puterii executive de a încălca ordinea constituțională, datorită simplității procedurii de demitere a puterii executive centrale; probabilitate minimalizată a loviturii de stat armate, tendința sporită de susținere din partea societății politice, mișcând pe procedurile raționale de formare a administrației (în cazul existenței partidului majoritar în Parlament). [26, p. 82] Pierre Pactet definește regimul parlamentar ca un regim în care Guvernul trebuie să dispună permanent de încrederea majorității parlamentare. În esență, acest regim constituțional se caracterizează prin: a) disocierea organelor executive și procedura de contrasemnare; b) responsabilitatea politică a guvernului și dizolvarea parlamentului; c) colaborarea guvernului cu parlamentul. [16, p. 138-140]

Regimul parlamentar acordă o însemnătate considerabilă Parlamentului, care devine, de fapt, adevăratul forum politic de guvernare. Guvernul condus de un Prim-ministru eficient și cu largi puteri este obligat să răspundă pentru guvernare în fața Parlamentului, care îi poate retrage încrederea, în condițiile în care apreciază că nu-și îndeplinește mandatul. Ca trăsături caracteristice pot fi nominalizate: Președintele republicii, de regulă, este ales de Parlament, dar nu

poartă răspundere politică în fața acestuia; Guvernul este format în baza votului de încredere acordat de Parlament; Guvernul este responsabil numai în fața Parlamentului; Parlamentul decide asupra celor mai importante probleme de stat.

Doctrina constituțională apreciază pozițiile destul de slabe ale șefului de stat în cadrul regimului parlamentar, atribuindu-i prerogative nominale. După cum remarcă constituționalistul român Victor Duculescu, "Președintele republicii este, în asemenea condiții, o figură mai mult decorativă, având atribuții de reprezentare și protocol, un rol politic minor, ce este depășit – de departe – de poziția proeminentă a Primului-Ministru." [10, p. 47] Opinia dată este susținută și de recunoscutul constituționalist rus V. Cirkin: "Președintele ales de Parlament, de obicei, deși, nu întotdeauna, este un Președinte "slab": el primește împuternicirile sale nu direct de la alegători, ci de la organul reprezentativ și, de aceea, nu poate să se contraponă acestuia". [32, p. 296] Evident că în cazul regimurilor parlamentare dualiste puterea executivă fiind împărțită între Președinte și Guvern, Președintelui îi revine o poziție mai puternică, decât în cazul regimului monist când „șeful de stat apare ca un element decorativ în edificiul constituțional.” [2, p. 238-239]

Critica regimului prezidențial își are puncte de reper în succesul sistemelor parlamentare occidentale și în experiența negativă de realizare a regimului prezidențial în America Latină. [28, p. 162] În același timp, mai complicate sunt de explicat cazurile de funcționare reușită și existența îndelungată a acestui sistem în S.U.A. Cauzele acțiunii îndelungate a Constituției prezidențiale din 1787 sunt explicate, în primul rând, prin faptul că ea a ajuns până în prezent nu în forma sa inițială, dar cu modificări esențiale, dictate de evoluția firească a societății (de ex.: amendamentele 14 și 15). În al doilea rând, particularitățile culturii politice în țară permit utilizarea și interpretarea maleabilă a Constituției în condițiile sociale schimbătoare. În al treilea rând, existența îndelungată a instituției prezidențiale se mai explică și prin nivelul înalt al mobilității sociale în țară. [31, p. 44-45] La aceasta putem adăuga

particularitățile istorice ale originii constituționalismului american, care împiedică recepționarea lui în alte țări. Diferite tradiții și apartenențe religioase, aduse de emigranții diferitelor țări, au contribuit la stabilirea unei baze democratice a vieții sociale și de stat. [24, p. 13]

Sistemul prezidențial s-a instaurat în S.U.A., dar nu a fost adoptat în varianta sa pură în Franța, unde au avut loc, aproape în aceeași perioadă de timp, crize politice (epoca revoluțiilor). Numai pe timpul președinției lui de Gaulle în Franța a fost instaurat sistemul prezidențial „sui generis”, dar apariția lui a fost generată de altă bază ideologică. [24, p. 117]

Faptul că sistemul prezidențial în varianta sa pură nu a fost acceptat în Europa Occidentală, în timp ce el domină în America, se explică nu prin alegere orientată, ci de factorii istorici de formare a statalității. Atunci când statele europene au intrat în perioada de trecere la un guvernământ constituțional, ele (cu excepția Franței, devenită irevocabil republică în 1870) rămân monarhii, păstrând principiul ereditar de continuitate a puterii. Pe când pe continentul american, practic, toate țările au obținut independență în calitate de republici, Brazilia și Mexic fiind o excepție temporară, și datorită acestui fapt formează instituția prezidențială. Astfel, alegerea acestei forme de guvernământ nu a fost în aceste societăți rezultat al examinării avantajelor regimului prezidențial. [29, p. 8-11]

Făcând referințe chiar și la S.U.A., unde specificul constă în faptul că Președintele republicii nu poate dizolva Parlamentul, sistemul de partid este vulnerabil, deoarece partidele sunt, mai degrabă, uniuni electorale, decât organisme real funcționale, unii autori afirmă că regimurile prezidențiale s-au dovedit a fi instabile. Conform acestor concepții, sistemul american funcționează nu datorită, ci contrar Constituției, existența lui fiind determinată de trei factori: lipsa de scrupule ideologice; partidele slabe; politica local orientată. Acest sistem există nu datorită compromisurilor conștiente ale partidelor politice, ci grație mozaicului pestriț al organelor locale, și de aceea modelul dat poate

lucra eficient numai în S.U.A. și este greu să-l transpui în alte țări. [30, p. 111]

În cadrul regimului prezidențial, largile puteri ce sunt conferite Președintelui republicii nu afectează realizarea întregului mecanism al instituțiilor democratice, deoarece însuși Președintele se află sub controlul Constituției și nu poate acționa decât în limitele prevederilor constituționale. Regimul prezidențial permite o autentică și considerabilă înfăptuire a aspirațiilor democratice, dar numai cu condiția coraportării acestui regim la un întreg sistem de norme și mecanisme, de instituții și forme de control care să-i garanteze eficiența și stabilitatea. Ca trăsături caracteristice poate fi menționată: separarea rigidă a puterilor: Președintele nu poate dizolva Parlamentul, iar Parlamentul nu poate înainta vot de neîncredere Guvernului; Președintele este ales prin vot direct sau de un colegiu de electori; Președintele formează Guvernul; Guvernul este responsabil politic numai în fața Președintelui; dreptul de veto legislativ, care poate fi depășit cu 2/3 de voturi etc. „Adaptarea și aplicarea regimului prezidențial nu este influențată atât de mult de tipul de atribuții pe care le deține Președintele, de prerogative mai mari sau mai mici ce aparțin acestuia, ci de modul în care se încadrează această putere în mecanismul de control democratic și de verificare a modului în care Președintele își exercită prerogativele.” [18, p. 209]

În țările democratice dezvoltate contradicțiile dintre regimul constituțional parlamentar și prezidențial pierd din dramatismul său specific. Problema dată fiind mai actuală în sec. al XIX-lea, când în condițiile de trecere de la absolutismul monarhic la democrația constituțională, dificultatea cu privire la alegerea formei de guvernământ ținea de pericolul de restaurare a orânduirii vechi. Regimul parlamentar (sistemul cabinetului de miniștri responsabil) constituia în acele condiții un decalaj mai radical de trecut, decât cel prezidențial, genetic mai mult legat de statalitatea constituțional-monarhică. [7, p. 371-372]

Regimul semiprezidențial constituie o cale de mijloc, în care Președintele ales de întregul popor devine un arbitru între puterile

statului, iar puterea executivă aparține, de fapt, Guvernului, în frunte cu Prim-ministrul, responsabili colectivi în fața Parlamentului. Aceasta reprezintă, de fapt, prima și cea mai importantă deosebire dintre regimul semiprezidențial și cel prezidențial, deoarece în regimurile prezidențiale Președintele republicii este, totodată, capul puterii executive. Implicarea sa directă în viața politică nu este posibilă în regimurile semiprezidențiale unde, deși Președintele republicii este ales prin vot direct, cu sprijinul unui partid sau anumitor partide, el nu poate desfășura o activitate politică, deoarece el trebuie să adopte, prin definiție, o poziție echidistantă față de diferite forțe politice care participă la competiția pentru guvernare. [10, p. 46]

Unul dintre fondatorii concepției republicii semiprezidențiale, Maurice Duverger, o aprecia ca pe un regim constituțional, care îmbină trei elemente: alegerea Președintelui republicii prin vot universal; înzestrarea lui cu o putere destul de impunătoare; instaurarea forței oponente în calitatea Prim-ministrului și a miniștrilor, atribuindu-le puterea executivă fiind apți de a rămâne la putere numai în cazul în care parlamentul nu este în opoziția lor. În calitate de exemple ale regimurilor de acest tip sunt aduse Finlanda, Austria, Irlanda, Islanda, Germania (anii 1919-1933). [11, p. 420-424] Sistemul semiprezidențial face posibilă soluționarea problemei pentru acele regimuri, care, adoptând modelele sistemelor parlamentare și prezidențiale pure, s-au pomenit în impasul de a alege între anarhia de partid și dictatură. Esența diferențierii sistemelor prezidențiale și semiprezidențiale constă în următoarele: dacă baza primului sistem o constituie conflictul dintre Președinte și Parlament, atunci baza sistemului al doilea este conflictul dintre Președinte și Prim-ministru, susținut de parlament. [23, p. 18]

Într-o altă interpretare, esența sistemului semiprezidențial se rezumă nu la sinteza a două forme, dar la deosebirea a două faze de evoluție (prezidențială și parlamentară). În conformitate cu această interpretare, sistemul francez alternativ este prezidențial (când Președintele și majoritatea parlamentară au același consimțământ) și parlamen-

tar (când au lipsă de concordanță). Această structură a funcționat în perioada așa-numitei coexistențe, când ea permitea schimbarea flexibilă a liniei politice, însă întotdeauna fiind pusă la îndoială. Structura dualistă a puterii conține potențial distructiv și poate provoca conflicte în timpul crizelor politice drastice. [30, p.115-117]

Urmărind confruntarea argumentelor dintre adepții unui sau altui sistem constituțional constatăm că particularitatea care pentru unii reprezintă un avantaj, pentru alții este un dezavantaj și invers. Considerăm că eficiența unui sau altui sistem constituțional depinde, în primul rând, de mecanismele de separare a puterilor, adaptat la condițiile și tradițiile statului concret, deoarece la etapa actuală mecanismele de separare a puterilor diferă în cadrul unui și aceluiași regim constituțional, aplicat în diferite țări. „Sistemul de separare a puterilor funcționează în societate și există în corespundere cu necesitățile schimbătoare, adaptându-se la ele. El nu este un principiu constituțional stagnant, dar un mecanism de autoreglare a puterii. Teoria separării puterilor, formulată ca un principiu teoretic general, nu poate fi realizată în așa mod ca să le contrapună, ceea ce ar conduce la paralizia puterii. Ea presupune un anumit nivel al corelării și al interacțiunii lor, bazat pe recunoașterea valorii constituționale a acestui principiu - garanția contra uzurpării puterii în stat.” [7, p. 374-375]

Evident că principiul separării puterilor în stat este strâns legat de sistemul frânelor și contrabalanțelor, care este nu numai o garanție contra uzurpării puterii uneia dintre cele trei ramuri, dar și un mecanism de interacțiune a lor. „În sistemul frânelor și contrabalanțelor, în contextul separării puterilor în legislativă și executivă, sistemul frânelor este cel mai productiv element. Anume el face legătură între puterile «separate», contribuind la căutarea unui compromis în cazul confruntării pozițiilor. Fără acesta ar fi neconcepută flexibilitatea și operativitatea în administrarea publică și elaborarea de legi concrete, care se observă nu numai în S.U.A., dar și în toate țările dezvoltate din Occident.” [15, p. 3]

Profesorul Tudor Drăganu elucidează

în lucrarea „Introducere în teoria și practica statului de drept” trăsăturile clasice ale regimurilor constituționale contemporane, prin prisma sistemului de frâne și contrabalanțe specifice, deoarece toate constituțiile contemporane pornesc de la premisa că statul îndeplinește trei funcții principale: legislativă, executivă și judecătorească, iar fiecare funcție este încredințată unor organe distincte unul față de celălalt. Majoritatea constituțiilor contemporane, la direct sau indirect, au pus la baza lor principiul separației puterilor în stat, fiind preocupate să găsească nu numai modalități pentru menținerea unui echilibru între aceste puteri, dar și diverse frâne și contrabalanțe chemate să înlăture pericolul unei alunecări spre un regim totalitar.

În regimurile prezidențiale, printre frânele și contrabalanțele care-i permit Executivului să influențeze linia de acțiune a Legislativului, profesorul Tudor Drăganu menționează două: 1. Dreptul de veto legislativ al Președintelui, care poate fi depășit de Legislativ prin votul majorității calificative, care este foarte greu de obținut. 2. Adresarea de mesaje prin care ar recomanda Legislativului să examineze măsuri pe care le consideră utile și oportune. Legislativul, la rândul său, prin votarea bugetului sau reducerea unor cheltuieli propuse poate determina schimbări în linia politică guvernamentală. [9, p. 31-32] Atribuțiile Președintelui în cadrul regimului prezidențial „pot fi neutralizate și corectate printr-o procedură ce poate permite transparența și controlul opiniei publice, inclusiv tragerea la răspundere a șefului de stat în situația în care s-a îndepărtat de la mandatul ce i-a fost conferit.” [10, p. 44]

În cadrul regimului prezidențial, echilibrul puterilor este asigurat de separarea rigidă a puterilor, prin tendința de a izola puterile statului, conferindu-le o autoritate egală în vederea realizării unui echilibru între ele. Atât Legislativul, cât și capul puterii executive își obțin legitimitatea de la corpul electoral prin vot universal, iar imposibilitatea dizolvării Parlamentului de către Președintele republicii, la fel ca și imposibilitatea demiterii executivului de către Parlament, le impune o colaborare în vederea bunei func-

ționării a ambelor puteri, care, indiferent de situație, își mențin mandatele până la expirarea acestora. Ambele puteri, derivând de la corpul electoral, sunt nevoite, chiar și în caz de contradicții, să colaboreze în realizarea programelor electorale, pentru a se asigura cu susținerea acestuia la următoarele alegeri.

Echilibrul puterilor se realizează și prin intermediul unui control parlamentar asupra unor competențe ale Executivului care nu pot fi exercitate fără acordul Legislativului. Astfel, Congresul Statelor Unite ale Americii efectuează un control asupra realizării unor atribuții în domeniul politicii externe, în domeniul apărării, realizează controlul financiar-bugetar, efectuează anchete prin intermediul comitetelor Senatului și Camerei reprezentanților, inițiază și decide asupra „impeachment-ului.” [22, p. 29] Astfel, Președintele Statelor Unite ale Americii încheie tratate internaționale, numește ambasadori și consuli prin și cu avizul a două treimi al senatorilor prezenți (art. 2, secț. 2 al Constituției); Președintele republicii este comandantul forțelor armate, însă recrutarea și întreținerea forțelor armate ține de competența Congresului; controlul financiar-bugetar se realizează prin aprobarea de către Congres a bugetului, taxelor și impozitelor de orice fel.

În opinia profesorului Tudor Drăganu, sistemul de frâne și contrabalanțe apare și mai bine conturat în regimurile parlamentare. Astfel, în țările structurate pe coordonatele acestui regim, Executivul are o puternică armă împotriva Legislativului, ce constă în dreptul șefului statului de a dizolva Parlamentul (sau, cel puțin, camera aleasă a acestuia). Sub influența unei amenințări cu dizolvarea Parlamentului, este clar că Legislativul ar putea fi determinat să ia anumite măsuri legislative dorite de Guvern. Pe de altă parte, Parlamentul dispune, la rândul său, de o armă echivalentă ca eficiență împotriva Executivului. El poate să provoace demisia Guvernului fie printr-un vot de neîncredere expres, fie prin refuzul de a vota bugetul sau o altă lege propusă de Guvern. În cazul unei asemenea situații, șeful statului dispune de două soluții posibile. El poate accepta aceasă demisie și forma un nou Guvern, care să



se bucură de încrederea Parlamentului, dar poate și să respingă demisia Guvernului și să dizolve Parlamentul, urmând ca Guvernul să rămână la putere dacă alegerile ce vor urma îi vor fi favorabile, iar în caz contrar să se formeze un alt Guvern sprijinit de noua majoritate din Parlament. [9, p. 33] Din cele relatate, putem trage concluzia că într-un regim parlamentar clasic echilibrul puterilor se asigură prin colaborare și interferență.

Atât în cazul guvernării prezidențiale, cât și în cel al guvernării parlamentare sistemul frânelor și contrabalanțelor dovedește că nu numai ambele puteri se pot reține reciproc și elabora hotărâri coordonate. "Este important a nu omite faptul că în interiorul fiecărei ramuri a puterii există propriul mecanism al frânelor și contrabalanțelor, care îi permite să examineze multilateral o anumită problemă, până ca ea să nimerească în câmpul de vedere al altei ramuri a puterii. La guvernarea parlamentară mecanismul acesta are un sistem suficient de complicat și bifurcat de legături verticale și orizontale." [14, p. 5]

În cadrul regimurilor constituționale mixte (semiprezidențial sau semiparlamentar) sistemul frânelor și contrabalanțelor diferă în funcție de caracteristicile sistemului constituțional, care poate îmbina mai multe particularități ale sistemului prezidențial sau parlamentar. „Din împletirea unei trăsături esențiale a regimului prezidențial (alegerea directă a șefului statului) cu răspunderea politică a Guvernului față de Parlament, a rezultat modelul republicii semiprezidențiale.” [13, p. 36] Ca exemplu clasic al regimului semiprezidențial, în literatura de specialitate, se aduce Republica Franceză, unde Președintele, fiind ales prin vot universal, ca și în cadrul regimurilor prezidențiale, dispune de dreptul de dizolvare a Parlamentului, specific regimului parlamentar. O parte a actelor Președintelui necesită contrasemnarea Primului-ministru, variantă de mijloc, deoarece actele Președintelui în cadrul regimurilor prezidențiale nu necesită contrasemnare, iar în republicile parlamentare nu sunt valabile fără contrasemnare. Cu referire la sistemul semiprezidențial, profesorul Genoveva Vrabie susține că „între statele ce sunt, în general, apreciate ca având un astfel de re-

gim există mari deosebiri, fapt ce determină caracterul relativ al aprecierilor.” [19, p. 215] Ca exemplu este adus dreptul de a transmite legea spre reexaminare Parlamentului și dreptul de inițiativă legislativă. În cadrul regimurilor semiprezidențiale pentru depășirea veto-ului legislativ al Președintelui nu este nevoie, ca în republicile prezidențiale, de votul majorității de două treimi din deputați, după cum o cere Constituția Republicii Portugalia, care este republică semiprezidențială. De regulă, într-un regim semiprezidențial Președintele republicii nu dispune de dreptul de inițiativă legislativă (de ex., Franța, Portugalia, România), însă Constituția Republicii Finlanda, republică semiprezidențială, acordă Președintelui republicii acest drept. [19, p. 213] Ca exemplu mai putem cita Constituția Republicii Moldova, care și până la reforma constituțională din 2000, în cadrul regimului semiprezidențial, acorda dreptul de inițiativă legislativă Președintelui Republicii Moldova.

Președintele republicii poate asigura echilibrul puterilor în stat și prin procedeul medierii care, 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 cărora mediatorul participă direct și activ, inclusiv prin propunerea unor soluții, la tratativele dintre părțile în conflict, în vederea realizării unui acord între ele. [1, p.137] Aplicând această definiție la specificul dreptului constituțional, vom constata că, pentru ca Președintele republicii să poată exercita atribuția sa de mediere, el va trebui să se găsească 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: „Pre-

ședințele republicii este arbitru instituțiilor republicii". De remarcă, 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. Ca 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, 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 dizolve 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. I) [20, p. 282] 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. Mijloace 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 legislative și executive de

către „titularii distincții” sunt imposibile fără implicarea Președintelui republicii. Ca 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” [17, p.343]. 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, nerecurgând la dizolvarea Parlamentului.

În scopul asigurării bunei funcționări a autorităților publice, în cazul în care Prim-ministrul 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 întâlnită de 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. [25, p. 10] În prezent, instituția referendumului este prevăzută în constituțiile a peste 20 de state, inclusiv Republica Moldova, iar aproximativ în 13 state referendumul se desfășoară fără a fi prevă-

zut în Legea Fundamentală. Din 1940 până în 1999 au avut loc peste cinci sute de referendumuri naționale, dintre care peste trei sute - în Elveția. [6, p. 202-203] Constituționalistul rus K. V. Aranovski definește referendumul ca „un act al puterii populare, prin intermediul căruia cetățenii cu majoritatea voturilor adoptă decizii politice și legislative.” [21, p. 448]

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 Republicii România, 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. [8, p.134]

Dreptul șefului statului de a iniția un referendum republican, în cadrul unor țări, este un mecanism de asigurare a 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), se consultă printr-un referendum republican 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. [4]

Conform art. 2, alin. I din Constituția Re-



publicii 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, situații care se referă la interesele naționale 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 lăsat la aprecierea Președintelui luarea deciziei de consultare a poporului. Desigur, că, în calitate de șef al statului, 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 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 drept de a iniția referendumul, problemele care pot fi supuse și care nu pot fi supuse referendumului. [5]

Un mecanism de mediere a șefului de stat cu societatea civilă îl reprezintă și raporturile acestuia cu partidele politice. Funcția socială

a unor asemenea formațiuni sau forțe politice a constat în stabilirea și extinderea unor noi legături operaționale permanente între guvernanți (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 socioprofesionale 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, prin 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 posibilitatea, astfel, de a interveni pentru a încerca de a atenua 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 la 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 a 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 debaterilor (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 autori-

tatea 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.

## BIBLIOGRAFIE

1. Anghel, I. Subiecte de drept internațional. București, 1998.
2. Ardant, Fh. Institutions politiques & Droit constitutionnel. Paris: L.G.D.J., 2001.
3. Constituția Republicii Moldova.
4. Constituția Republicii Letonia. // Конституции стран Европы: в 3-х томах, том 2. Под. общ. ред. Л. А. Окунькова. Москва: НОРМА, 2001.
5. Codul electoral al Republicii Moldova. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.81 din 08.12.97.
6. Chagnolaud, D. Droit constitutionnel contemporain. Tome 1. Théorie générale. Les grands régimes étrangers. Paris: Armand Colin, 2001.
7. Cușmir, M. Sisteme prezidențiale, parlamentare și mixte: avantaje și deficiențe în condițiile democrației moderne. // Materialele Conferinței teoretico-științifice internaționale. Problemele dezvoltării economiei de piață în statul de drept. 17-18 decembrie 2004, Bălți, 2005.
8. Deleanu, I. Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Iași: Editura Fundației "Chema-rea", 1996.
9. Drăganu, T. Introducere în teoria și practica statului de drept. Cluj-Napoca: Dacia, 1992.
10. Duculescu, V., Călinoiu, C., Duculescu, G. Drept constituțional comparat. Vol. I., București: Lumina LEX, 1999.
11. Duverge, M. Institutions politiques et droit constitutionnel. 18-e edition. Paris: PUF, 1990.
12. Ionescu, Cr. Tratat de drept constituțional contemporan. București: ALL BECK, 2003.
13. Ionescu, Cr. Rolul și funcțiile Președintelui României în sistemul constituțional românesc. // Dreptul. Anul VII, seria a III-a, nr. 11, 1996.
14. Lebedev, V. Puterea legislativă și executivă: sistemul frânelor și contrabalanțelor. // „Legea și viața”, nr.10, 1999.
15. Lebedev, V. Puterea legislativă și executivă: sistemul frânelor și contrabalanțelor. // „Legea și viața”, nr.9, 1999.
16. Pactet, P. Mélin – Soucramanien, F. Droit constitutionnel. 23-e édition. Paris: Armand Colin, 2004.
17. Popa, V. Drept public. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1998.
18. Pușcă, B. Considerații cu privire la regimurile constituționale. // Materialele conferinței internaționale științifico-practice. Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală, 23-24 septembrie 2004, Chișinău.
19. Vrabie, G. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I, Iași: „Cugetarea”, 1999.
20. Vrabie, G. Organizarea politico - etatică a României: Drept constituțional și instituții politice. Vol. II, Iași: Cugetarea, 1999.
21. Арановский, К. В. Государственное право зарубежных стран: Учебное пособие. Москва: ИД "ФОРУМ" ИНФРА-М, 2000.
22. Коврякова, Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и Российская практика. Москва: «Издательский дом „Горец”», 2005.
23. Крутоголов, М. А. Президент Французской республики. Правовое положение. Москва: Наука, 1980.
24. Курицин, В. М., Шалягин, Д.Д. Опыт становления конституционализма в США, Японии и Советской России. Москва: Академический проект-Трикта, 2004.
25. Курячая, М. М. Соотношение института референдума со смежными институтами

непосредственной демократии. // Конституционное и муниципальное право, № 4, 2004.

26. Лейпхарт, А. Демократия в многосоставных обществах. Москва: Аспект-пресс, 1997.

27. Мухаев, Р. Т. Политология. Уч. для вузов, Москва: ПРИОР, 2000.

28. Орлов, А. Г. Президентские республики в Латинской Америке. Москва: МГИМО, 1995.

29. Сахаров, Н. А. Институт президентства в современном мире. Москва: „Юридическая литература”, 1994.

30. Страшун, Б. А. Конституционные перемены в Восточной Европе. Москва: Юридическая литература, 1991.

31. Шугарт, М. С., Кэри, Д. М. Президентские системы. Современная сравнительная политология. Москва: МОНФ, 1997.

32. Чиркин, В. Конституционное право зарубежных стран. Учебник, 2-е изд., перераб. и доп. Москва: „Юристъ”, 2001.

**Prezentat:** 2 mai 2012.

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