

CZU 342.5

TIPOLOGIA REGIMULUI DE GUVERNARE



Teodor CÂRNAȚ,
doctor habilitat în drept
Cristina POPA,
doctorandă (USM)

The article deals with the identification of definitory features of governing regime and analysis all its types. This, in the doctrine there are presented the following types of governing regime, in dependence of distribution of power functions between political institutions and on before who the executive is politically responsible: presidential regime, parliamentary regime, semipresidential regime and semiparliamentary regime.

Keywords: governing regime, democracy, presidential, parliamentary, semi-presidential, semi-parliamentary.

Având fundamentul în principiul separației puterilor în stat și depinzând de distribuirea funcțiilor puterii între instituțiile politice, precum și în fața cui răspunde politic executivul, regimul de guvernare poate fi de următoarele tipuri:

– regim de guvernare prezidențial, unde executivul răspunde politic numai în fața poporului (de ex., SUA);

– regim de guvernare parlamentar, unde executivul răspunde politic în fața parlamentului (de ex., Italia, RFG, Marea Britanie);

– regim de guvernare mixt sau semiprezidențial, în care șeful statului are o poziție activă în procesul de guvernare, iar guvernul poartă răspundere politică în fața parlamentului;

– regim de guvernare mixt sau semiparlamentar în care șeful statului are o poziție pasivă în procesul de guvernare, iar guvernul nu poartă răspundere politică în fața parlamentului.

Aşadar, **regimul de guvernare prezidențial** se caracterizează prin rolul important al Președintelui în sistemul organelor de stat. Potrivit acestui regim, separarea atribuțiilor dintre Guvern și Parlament este foarte rigidă. Aceste două puteri de bază sunt strict independente una de altă, neavând instrumente de influențare reciprocă. În cadrul regimului politic prezidențial, Șeful statului, respectiv și al Guvernului, nu poate fi demis din funcție de către Parlament, dar nici nu poate să dizolve Parlamentul [1].

În viziunea profesorului Alexandru Arseni, principalele trăsături ale regimului prezidențial sunt: o strictă repartiție între puterea legislativă și cea executivă; independența celor două puteri; ele nu dispun de instrumente de presiune reciprocă pentru adoptarea deciziilor; Șeful statului este, totodată, Șeful guvernului ales prin sufragiu universal [2, p.163-164]. Iar profesorul T.Cârnaț adaugă la acestea și faptul că Guvernul nu acționează ca organ colegial și solidar, membrii Guvernului fiind numiți în funcție cu acordul Parlamentului, ei răspunzând individual în fața Șefului statului [3].

În doctrina de specialitate, se consideră că regimul prezidențial se împarte în funcție de atribuțiile pe care le are un Șef de stat. Respectiv, acestea se pot împărți în: legislative și nelegislative. Shugart și Carey [4] identifică șase domenii în care puterile legislative ale unui președinte variază. Acestea sunt: dreptul de veto, dreptul de veto suprascris, competențe de decret, competențe bugetare, introducerea exclusivă a legislației, precum și propunerea de referendumuri. Există patru tipuri de puteri nelegislative și toate se referă la originea separată și supraviețuirea executivului și a legislativului. Acestea sunt puteri prezidențiale asupra formării Guvernului, cabinet de concediere, dizolvare a parlamentului, precum și puterile de cenzură de către legislativ a guvernului sau miniștrilor [5]. Când puterile legislative ale președintelui sunt slabe, conflictele și impasurile sunt regulate mai ușor, deoarece legislativul prevalează. Aceasta întărește reprezentativitatea regimului, fiindcă legislativul, de obicei, înglobează mai multe puncte de vedere decât executivul.

Orice proces de guvernare presupune instituirea unor organe învestite cu autoritate, care să desfăşoare neîntrerupt şi potrivit regulilor specifice de un anumit gen de activităţi. Utilitatea instituţiei şefului de stat este determinată de necesitatea existenţei unui arbitru naţional însărcinat cu asigurarea funcţionării normale a instituţiilor, cu dreptul de a recurge la opinia poporului şi care să răspundă, în caz de pericol major, de independenţa şi integritatea statului. Dacă prezidenţialismul promovează unificarea calităţii de şef al statului cu cea de şef al guvernului (executiv monocefal), regimurile constituţionale de natură parlamentară sau semiprezidenţială optează pentru un executiv bicefal, format dintr-un şef al statului cu rol predominant ceremonial şi un şef al guvernului (prim-ministru, cancelar sau preşedinte al Consiliului de Miniştri) care exercită efectiv puterea executivă, pe baza principiului răspunderii în faţa parlamentului. Funcţia de menţinere a echilibrului puterilor este răspândită în special în regimurile semiprezidenţiale, unde preşedintele (deşi, conform doctrinei constituţionale, este parte a executivului) mediază de multe ori între guvern şi parlament. Această prerogativă nu lipseşte nici din atribuţiile preşedinţilor de republici parlamentare, dar în acestea şeful statului joacă un rol predominant ceremonial [6].

Prin urmare, în regimul de guvernare prezidențial, separarea puterilor este strictă și echilibrată, cu alte cuvinte, autorități diferite au zone specializate și nu dispun de diferite mijloace de presiune pentru a influența alte puteri. Acesta este un regim care a rămas fidel lui Montesquieu care a aplicat teoria echilibrului puterilor (de exemplu, Statele Unite ale Americii în 1787 și Franța în 1791 și 1795).

Am dori să evidențiem câteva *caracteristici* ale re-

gimului prezidențial ținând seama de cele exprimate *supra*. Așadar, o primă caracteristică este faptul că executivul și legislativul sunt alese prin sufragiu universal și au legitimitate egală, executivul nu este mai presus de legislativ și viceversa. Un moment important este că calendarul electoral este neatins, în sensul că mandatele sunt duse până la capăt, iar alegerile au loc întotdeauna la o dată fixă. Aici am putea aduce exemplul Statelor Unite ale Americii, potrivit legislației acesteia [7], Președintele Statelor Unite este ales pentru patru ani, cu un vicepreședinte. El nu poate avea mai mult de două mandate consecutive, iar senatorii americani sunt aleși pentru un timp de șase ani. Senatul, care reprezintă statele, se reînnoiește la fiecare doi ani de către terțe părți. Mai mult, membrii Camerei Reprezentanților, reprezentând națiunea, sunt aleși pentru doi ani, iar reînnoirea Camerei are loc tot o dată la doi ani.

O altă caracteristică a regimului prezidențial este faptul că executivul este în întregime învestit de Președinte, care este atât șeful statului, cât și șeful guvernului. Președintele nu este responsabil în fața Parlamentului. În schimb, Parlamentul poate fi dizolvat de către Președinte.

Un regim clasic prezidențial întâlnim în SUA, în cadrul căruia Președintele statului este figură proeminentă. Fiind ales prin sufragiu universal, acestuia nu îi poate fi acordat vot de neîncredere de către adunările legislative înainte de expirarea mandatului său. Mai mult, în acest regim nu doar Președintele statului, ci și șefii diferitelor ramuri ale administrației de stat, adică așa-numiții secretari, chemați să-l ajute pe Președinte la îndeplinirea activității executive, nu răspund din punct de vedere politic în fața Congresului, ci, numiți de Președinte, raportează despre activitatea lor exclusiv în fața acestuia [8].

În acest context, considerăm că o democrație stabilă are loc, atunci când un regim de guvernare prezidențial oferă atribuții legislative slabe Președintelui și există un sistem puternic de partid. Specialistul Linz argumentează că regimul de guvernare prezidențial creează partide slabe, cu alte cuvinte, cele care nu au o disciplină de partid [9]. Partidele slabe creează coaliții slabe. Linz este îngrijorat că impasurile sau prea multă putere în mâinile unui președinte poate duce la instabilitatea democrației dintr-un stat. Totuși, ce este o stabilitate a democrației? Aceasta nu este altceva decât democrație consolidată, iar aceasta, la rândul său, se datorează unui regim de guvernare consolidat. Noi conectăm consolidarea unui regim de guvernare direct proporțional cu stabilitatea trăsăturilor acestui regim. Astfel, considerăm că un regim de guvernare consolidat este acel care întrunește toate criteriile procedurale ale unuia dintre categoriile regimului de guvernare și, de asemenea, unde toate grupurile politice importante acceptă să stabilească instituții politice și aderă la regulile unui astfel de regim.

Mai mult, și cercetătoarea Silvia Goriuc [10] critică regimul prezidențial declarând că acesta își are puncte de reper în succesul sistemelor parlamentare occidentale și în experiența negativă de realizare a regimului prezidențial în America Latină. În același timp, mai complicate sunt de explicat cazurile de funcționare reușită și existența îndelungată a acestui sistem în SUA 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.

Într-un regim prezidențial, comparându-se cu cel parlamentar, atât executivul, cât și legislativul se bucură de legitimitate directă din partea oamenilor prin alegeri. Președintele ar putea pretinde că el reprezintă poporul și că are legitimitatea acestuia, dar legislativul este, la fel, ales în mod direct. Acest lucru înseamnă că nu există nicio metodă care ar decide cine cu adevărat reprezintă voința electoratului. Problema apare atunci când opoziția are majoritatea în adunarea legislativă, fiindcă, în cazul unui conflict între legislativ și președinție, în cazul regimului parlamentar, prevalează cel legislativ, deoarece supraviețuirea guvernului depinde de sprijinul acestuia în legislativ. Mai mult decât atât, un președinte cu o majoritate stabilă în legislativ poate fi verificat de către acesta, deoarece legislativul este independent de guvern. Și un președinte poate verifica un legislativ prin dreptul de veto asupra propunerilor legislative cu care el nu este de acord.

În literatura de specialitate, sunt argumentate mai multe varietăți ale regimului de guvernare prezidențial. Aceste varietăți sunt determinate de următoarele criterii: în funcție de numărul de persoane care constituie organul suprem al puterii executive, avem regim de guvernare prezidențial unipersonal (SUA) și colegial (Bosnia și Herțegovina); în funcție de limitarea împuternicirilor președintelui, avem regimuri de guvernare prezidențiale limitate (de ex., SUA) și nelimitate (de ex., Uzbekistan, Tadjikistan, Kazahstan, Belarus) [11, p.47].

În opinia doctorului habilitat în drept Marcel Cușnir, opinie la care ne raliem și noi parțial, fiindcă noi nu suntem de acord cu termenul de sistem utilizat de autor, regimurile de guvernare prezidențial pot fi: 1) sisteme prezidențiale cu un președinte „slab"; 2) sisteme prezidențiale cu un președinte puternic; 3) sisteme superprezidențiale de tip nedictatorial și de tip dictatorial [12].

În **regimul de guvernare parlamentar,** separarea puterilor este flexibilă, există un echilibru între puterile guvernului și ale parlamentului. Astfel, se definește ca un regim de colaborare și dependență reciprocă între Guvern și Parlament sub arbitrajul Șefului statului. În acest tip, există o distribuție a funcțiilor de stat între diferite organe (de exemplu, în sensul că se poate vorbi de separare a puterilor), dar această separare este mai flexibilă decât în regimul prezidențial atât organic cât și funcțional. Drept reper, în opinia dr. hab. Teodor Cârnaț, Președintele statului este ales de către Parlament, iar atribuțiile acestuia ce țin de administrarea puterilor publice sunt destul de restrânse. Specific pentru Guvern aici este faptul că acesta poartă răspundere po-

litică în fața Parlamentului. Regimul parlamentar are la bază ideea colaborării puterilor, unde organul legislativ și organul executiv sunt distincte, dispunând de mijloace politice care le permit să se controleze reciproc [13]. Astfel, regimul parlamentar se caracterizează prin existența permanentă a unui dialog între diferite organe, funcțiile fiind dispersate diferit între acestea. Parlamentul va vota legea, dar și Guvernul poate înainta proiecte de legi.

Doctorul în drept S.Goriuc [14] abordează într-o lucrare a sa conceptul de „sistem constituțional", iar mai apoi îl denumește și „regim", așa precum o face și doctrinarul M. Cușnir, fapt demonstrat mai sus că nu este adecvat folosit. Cu toate acestea, cercetătoarea susține că problema avantajelor și a 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, mizând pe procedurile raționale de formare a administrației (în cazul existenței partidului majoritar în Parlament).

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. 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 [15].

Mai mult, într-un regim parlamentar, parlamentul poate demite guvernul printr-un vot de neîncredere. În schimb, în regimurile de guvernare prezidențiale, pentru a evita situațiile de impas, Legislativul este echipat cu puterea de veto. O caracteristică a regimului de guvernare parlamentar este faptul că Guvernul poartă răspundere politică și colectivă în fața Parlamentului, în schimb și Guvernul poate recurge la dreptul de dizolvare.

Observăm în doctrina dreptului constituțional că se apreciază pozițiile destul de slabe ale șefului de stat în cadrul regimului parlamentar, atribuindu-i prerogative nominale; șeful statului nu are decât un rol protocolar. Președintele ar putea servi și drept un arbitru într-un conflict politic, ceea ce ar fi necesar atunci când acesta nu are susținere majoritară în parlament. Aceasta, în schimb, nu este posibilă într-un regim parlamentar, unde guvernul e dependent de încrederea legislativului. Pot, de exemplu, atribuțiile președintelui de a emite decrete să fie comparate din punct de vedere numeric cu atribuția de a iniția un referendum? Atribuțiile prezidențiale în Republica Moldova sunt constante de mai bine de un deceniu, dar asta oare demonstrează o consolidare a regimului de guvernare? Părerea noastră este că relațiile dintre legislativ și executiv trebuie să fie măsurabile în limita producerii unor legi calitative în Legislativ. Spre exemplu, nicio țară din America Latină, care s-a democratizat, nu a optat pentru regim de guvernare parlamentar. Astfel, e curios faptul cum regimul prezindențial sau cel mixt funcționează mai bine sau invers în această regiune?

O idee concludentă o exprimă în doctrină și cercetătorul Serghei Mișin [16] potrivit căreia parlamentarismul contemporan se caracterizează prin câteva trăsături: existența instituției reprezentării; alegeri libere, ca mijloc de formare a instituției reprezentative; supremația legii; separația puterilor; compromisul dintre politica guvernului și dorințele politice ale parlamentului; mandatul liber al deputaților parlamentului; colaborarea reală și eficientă a parlamentului cu societatea civilă.

Constituționalistul Alexandru Arseni susține că regimul parlamentar (abstracție făcându-se de unele note specifice de la o etapă la alta) funcționează după următoarea „schemă", de altfel, întâlnită la toți savanții în domeniu: disocierea organului executiv în funcția de Șef de stat și Șef de Guvern, cu alte cuvinte existența unui executiv bifurcat, dualist sau bicefal; Șeful de stat este iresponsabil politic în fața Parlamentului. Dacă a fost ales de adunare sau de adunări ori de către corpul electoral, Șeful statului nu poate fi revocat, aceasta fiind considerată „una din dogmele ortodoxiei parlamentare"; în schimb, Guvernul – ca organ colegial – răspunde politic în fața Parlamentului, care îl poate demite; el răspunde, indirect, și pentru activitatea Șefului statului, întrucât actele acestuia trebuie obligatoriu contrasemnate de Șeful Guvernului; Guvernul se sprijină în activitatea sa pe o majoritate parlamentară, provenită – prin sufragiu universal și direct – din interiorul propriului partid, sau pe o coaliție parlamentară, constituită în scopul desemnării Guvernului și pentru a sprijini activitatea acestuia [17].

În literatura de specialitate s-a menționat că, în cazul regimului parlamentar imperfect, nu se respectă principiul separării puterilor în stat, Președintele subordonând atât legislativul, cât și executivul. Cu alte cuvinte, regimul parlamentar confuz devine mixt având drept consecință acutizarea contradicțiilor dintre Președinte, Parlament și Guvern și, prin urmare, instabilitate politică [18].

Doctrina estimează o tipologie a regimului parlamentar: monist și dualist, în funcție în fața cui este responsabil Guvernul. Monist – Guvernul este responsabil

în fața doar a Parlamentului, iar cel dualist și în fața Parlamentului și în fața Președintelui [19]. La fel, regimul parlamentar dualist se caracterizează prin intervenția activă a Președintelui statului în administrarea intereselor publice. În cazul regimului dualist, Guvernul poartă răspundere politică atât în fața Parlamentului, cât și în fața Șefului statului. În cazul regimului parlamentar monist, rolul Președintelui statului este mai redus în comparație cu rolul Executivului, iar Guvernul poartă răspundere juridică doar în fața Parlamentului.

Totodată, și Parlamentele se împart în două clase: monocamerale (o singură Cameră) și bicamerale (o Cameră formată din deputați și alta, mai înaltă, formată din senatori).

O altă caracteristică a prezentului regim este faptul că membrii guvernului, adică miniștrii, sunt aleși de Parlament în totalitate. Prim-ministrul, care este ales de majoritatea parlamentară, este responsabil în fața Parlamentului. Șeful statului (care e reprezentantul națiunii) poate fi un monarh sau un președinte de republică ales de către Parlament sau de o adunare federală a marilor electori. Totuși, în toate regimurile parlamentare, șeful statului nu poartă răspundere, iar guvernul, prin urmare, are funcția de asumare a responsabilității pentru toate actele executive, inclusiv acte ale șefului statului, care este astfel protejat în Parlament.

Totodată, Camera deputaților poate răsturna guvernul, astfel încât, stabilitatea și eficiența regimului parlamentar ar presupune că majoritatea sprijină guvernul cât mai mult timp posibil, pe durata legislaturii (termenul Adunării). Prim-ministrul sau șeful statului are puterea de a dizolva Adunarea legislativă pentru a provoca noi alegeri. Aceasta este o modalitate a echilibrului între puteri, precum și în cazul unei crize între cele două puteri. O mare deficiență a acestui regim este faptul că instabilitatea este frecventă, atunci când Parlamentul are posibilitatea să se opună Guvernului și să îl răstoarne.

Regimul parlamentar este întâlnit în mai multe state europene. Astfel, art.54 al Constituției Germaniei [20] prevede că Președintele Federal este ales, fără dezbateri, de către Adunarea Federală. Adunarea Federală este compusă din membrii Bundestagului şi dintr-un număr egal de membri aleşi după principiul reprezentării proporţionale de către Reprezentanţele Populare ale landurilor. Adunarea Populară se întruneşte cel târziu în treizeci de zile înainte de expirarea duratei funcţiei Preşedintelui Federal, iar în caz de încheiere înainte de termen, cel târziu în treizeci de zile de la acest moment. Ea va fi convocată de Președintele Bundestagului. Prin urmare, este ales cel care obține voturile majorității Adunării Federale. Dacă această majoritate nu este obţinută de niciun candidat în două tururi de scrutin, este ales cel care în următorul tur de scrutin întruneşte cele mai multe voturi. Important de menționat este faptul că art.55 al Constituției Germaniei prevede că Președintele Federal nu poate să aparţină nici Guvernului, niciunui corp legislativ al Federaţiei sau al unui land.

Italia, de asemenea, este o republică cu regim de guvernare parlamentar, în care Parlamentul este format din Senat și Camera deputaților. Acestea două aleg un consiliu electoral, care, la rândul său, are competența de a alege Președintele Republicii. Articolul 83 al Constituției Italiei [21] prevede că Președintele Republicii este ales de Parlament în ședință comună a membrilor săi. La alegerea acestuia participă trei delegați din fiecare Regiune, aleși de Consiliul regional, astfel încât să fie asigurată reprezentarea minorităților. Regiunea Valle d'Aosta are un singur delegat. Alegerea Președintelui Republicii are loc prin scrutin secret, cu majoritatea de două treimi din membrii adunării. După cel de-al treilea scrutin, este suficientă majoritatea absolută. Printre competențele de bază ale Președintelui Republicii putem enumera: numirea Prim-ministrului, dreptul de a trimite mesaje celor două Camere, poate dizolva una sau ambele Camere (dar nu în ultimele 6 luni ale mandatului prezidențial), este comandantul forțelor armate, prezidează Consiliul Superior al Magistraturii, poate grația sau micșora pedepsele penale aplicate condamnaților etc.

Grecia are un regim parlamentar. Alegerea Președintelui ține de competența Parlamentului. Art.32 din Constituția Greciei [22] prevede că Președintele trebuie ales de Parlament într-o ședință specială, cu o lună înainte de expirarea termenului actualului președinte. Candidatul care obține două treimi din numărul total al deputaților Parlamentului este considerat ales. În cazul în care n-a fost întrunit numărul necesar de voturi, peste 5 zile, are loc un nou tur de scrutin. În caz de insucces, procedura se repetă după alte 5 zile. Candidatul care obține o majoritate de trei cincimi din voturile deputaților este confirmat în funcția de Președinte. În cazul în care cel de-al treilea tur de scrutin nu se încheie cu o majoritate calificată necesară, Parlamentul este dizolvat în termen de 10 zile de la scrutin și au loc alegeri noi. Competențele de bază ale Președintelui Republicii Elene constau în aceea că el reprezintă statul în raport cu alte state, lui îi revine competența de a declara război, de asemenea, el încheie tratate de colaborare cu alte state sau cu organizațiile internaționale. Important este de menționat faptul că Președintele statului elen are drept de veto asupra legilor adoptate de Parlament. De competența Președintelui ține și numirea Prim-ministrului, iar la propunerea acestuia numește și revocă ceilalți membri ai Guvernului, precum și pe secretarii de stat. Parlamentul grec este ales de popor, iar acesta are rolul de a exercita controlul direct asupra Guvernului. Guvernul, la rândul său, determină și conduce politica generală a statului. Deși este o republică cu regim de guvernare parlamentar, Grecia prin Constituția din 11 iunie 1975 a învestit președintele cu împuterniciri largi, punând în seama lui exercitarea puterii legislative și executive. Tot el numește Prim-ministrul și la propunerea acestuia numește și recheamă din funcție alți membri ai guvernului. După primirea avizului Consiliului Republicii – organul consultativ, creat pe lângă președinte, președintele poate destitui guvernul dacă acesta a pierdut încrederea. Președintele aprobă și promulgă legile adoptate de către Parlament și posibilitatea de a remite proiectul de lege Parlamentului pentru examinare repetată. Președintele are dreptul de a dizolva parlamentul dacă acesta după trei votări nu poate alege președinte sau când parlamentul se află în divergențe cu opinia publică, fie că nu poate asigura stabilitatea guvernului [23].

Aşadar, în cadrul unui regim de guvernare parlamentar, şeful statului, de fapt nu este subordonat parlamentului. Ca şi în regimul de guvernare prezidenţial sau mixt, şeful statului nu poartă răspundere politică pentru activitatea sa, el poate fi demis din funcţie numai în anumite cazuri prevăzute de constituţie. La fel, Guvernul în frunte cu Prim-ministrul poartă răspundere politică în faţa Parlamentului pentru activitatea sa prin demisie (moţiune de cenzură) [24].

Atât în cazul guvernării parlamentare, cât şi în cel al guvernării prezidenţiale, sistemul frânelor şi contrabalansărilor dovedeşte că nu numai ambele puteri se pot reţine reciproc şi elabora hotărâri coordonate. Este important a nu omite faptul că, în interiorul fiecărei ramuri a puterii, există propriul mecanism al frânelor şi contrabalansărilor, 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 şi bifurcat de legături verticale şi orizontale [25]. În literatura de specialitate sunt argumentate mai multe varietăți ale regimului de guvernare parlamentar, avem: 1) regim de guvernare parlamentar cu dominarea puterii executive; 2) regim de guvernare parlamentar cu dominarea parlamentului; 3) regim de guvernare parlamentar echilibrat [26].

Regimul de guvernare mixt sau semiprezidențial se descrie drept un regim hibrid care cumulează caracteristici ale regimului parlamentar și ale celui prezidențial. Introducerea conceptului de „regim politic semiprezidențial" aparține constituționalistului Maurice Duverger, care consideră că modelele clasice de separare a puterilor (regimul parlamentar și regimul prezidențial) sunt insuficiente pentru descrierea noului regim al Republicii a V-a franceze. Pornind de la faptul că Președintele este ales prin vot național, acesta are atribuții de administrare a intereselor publice mai largi (printre care: dizolvarea Parlamentului, este șeful armatei naționale, reprezintă statul în realizarea angajamentelor internaționale etc.).

Autorul I. Rusu a evidențiat următoarele trăsături ale regimului mixt:

− Președintele nu mai este ales de Parlament, ci de corpul electoral, prin sufragiu universal. Din acest punct de vedere, putem afirma că Președintele se află pe picior de egalitate, în ce privește reprezentativitatea, cu autoritatea legiuitoare;

− Președintele nu mai are nevoie de o contrasemnătură pentru a lua anumite măsuri cerute de instituțiile republicane, independența națiunii, integritatea teritoriului ori executarea angajamentelor internaționale, dacă sunt amenințate în mod grav și imediat;

− Președintele are dreptul de a recurge la referendum, acesta constituind de fapt un mijloc de presiune împotriva Parlamentului, pe lângă dreptul de dizolvare a acestuia;

− păstrându-se trăsăturile de regim parlamentar, executivul este bifurcat în Șeful de stat, care nu răspunde politic, și un Guvern răspunzător pentru activitatea sa în fața Adunării Naționale;

− Președintele nu poate să numească discreționar Guvernul, el trebuind să-l desemneze, astfel încât acesta să se bucure de încrederea majorității Adunării Naționale [27].

Acest regim a fost instituit în Franța în 1962, pentru a reduce instabilitatea, și prin instituirea alegerii președintelui prin sufragiu universal. Președintele Franței reprezintă față de întreaga viață politică, o figură proeminentă, cu prerogative importante. Articolul 6 din Constituția Franței [28] prevede că Președintele Republicii este ales prin vot universal, direct, pentru un mandat de cinci ani, iar art. 7 prevede că Președintele Republicii este ales cu majoritatea absolută a voturilor exprimate. Dacă aceasta nu se obține la primul tur de scrutin, se organizează un al doilea tur, în a paisprezecea zi de la primul scrutin. La cel de-al doilea tur nu participă decât cei doi candidați care, după eventuala retragere a unor candidați mai bine plasați, au obținut cel mai mare număr de voturi în primul tur de scrutin. Șeful de stat al Franței este mai puternic din punct de vedere politic decât alți președinți ai statelor europene, în special în domeniul politicii externe. El are o influență destul de mare asupra Legislativului, iar cea mai mare putere politică a șefului statului rezidă în dreptul de a alege Prim-ministrul, fără a avea puterea de demitere a Guvernului, dar și competențe efective semnificative, inclusiv puterea de a dizolva Parlamentul. Așadar, Președintele nu este responsabil față de Parlament odată ce acesta este ales de popor.

Președintele Franței prezidează Consiliul de Miniștri și Consiliului Superior al Magistraturii. Diplomația și armata sunt „zone rezervate" șefului statului, astfel el este șeful armatei și numește ambasadorii. El negociază și ratifică tratatele. El este, de asemenea, garant al Constituției și are dreptul de a grația.

O caracteristică de bază este faptul că Guvernul este responsabil dublu: în fața Parlamentului și șefului statului. În Franța, prim-ministru, numit de președinte, este șeful guvernului. Guvernul stabilește și conduce politica națiunii. El dispune de administrarea publică și de armată pentru a pune în aplicare politicile și legile. El are inițiativă legislativă. Proiectele de legi sunt discutate în cadrul Consiliului de Miniștri, după consultarea cu Consiliul de Stat și puse pe masa legislativului [29].

În cadrul regimului de guvernare mixt, echilibrul puterilor îmbracă mai multe forme. Astfel, în cazul în care legislativul poate bloca proiectele și politicile prim-ministrului și miniștrii (sau vota o moțiune de cenzură împotriva guvernului), Președintele poate, la rândul său, să dizolve Parlamentul și să convoace electoratul la urne (de exemplu, așa precum a făcut președintele Jaques Chirac în 1997) [30]. Dreptul prezidențial de a consulta poporul prin referendum, el poate, de asemenea, cere demisia guvernului fără acordul parlamentului.

Într-un sistem mixt, puterea trebuie să fie împărtășită, fiind în mâinile președintelui în cazul în care acesta din urmă deține o majoritate parlamentară pentru a-l sprijini. În alte circumstanțe, puterea este mai mult în mâinile prim-ministrului. Acesta este cazul în care, după alegerile parlamentare majoritatea membrilor nou aleși nu sunt din aceeași familie politică ca președintele. Președintele trebuie să desemneze apoi un prim-ministru din opoziție. Aceasta se numește coabitare. În astfel de circumstanțe, președintele este apoi situat puțin în



urmă; cu toate acestea, asemenea tip de regim este uneori numit sistem prezidențial mixt [31].

România, de asemenea, are un regim semiprezidențial, Președintele fiind ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat al cetățenilor. Art. 85 al Constituției României [32] prevede că Președintele statului desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru și numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament. În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, Președintele revocă și numește, la propunerea Prim-ministrului, pe unii membri de Guvern.

În literatura de specialitate, sunt argumentate două regimuri de guvernare semiprezidențiale [33]:

- regimuri de guvernare semiprezidențiale în care diarhia oscilantă este condiționată de sprijinul acordat președintelui sau prim-ministrului de către majoritatea parlamentară;
- regimuri de guvernare semiprezidențiale în care diarhia oscilantă este condiționată de tratarea diferită a constituției în funcție de conjunctura politică sau de personalitatea puternică și prestigiul social al președintelui.

Regim de guvernare mixt sau semiparlamentar, în care șeful statului are o poziție pasivă în procesul de guvernare, iar guvernul nu poartă răspundere politică în fața parlamentului, conform opiniei unor autori. Acest regim de guvernare există în prezent numai în Elveția, din aceste considerente îl vom analiza destul de succint. În regimul de guvernare semiparlamentar elvețian, funcția de șef al statului este exercitată de Președintele Federal pe un mandat de un an [34]. În calitate de atribuție constituțională Președintele Federal elvețian prezidează numai Consiliul Federal, are o poziție pasivă în procesul de guvernare. Președintele Federal elvețian este și șeful Consiliului Federal (guvernului). Însă membrii guvernului adoptă hotărârile colegial, pe baza egalității votului. La rândul său, cei șapte membri ai guvernului care sunt selectați după anumite cerințe de ordin reprezentativ și votați de Adunarea Federală pe un mandat fix de patru ani, nu pot fi destituiți din funcție pe baza votului politic înainte de termen. Ceea ce înseamnă că nu poartă răspundere politică în fața parlamentului.

Prof. Cârnaț mai adaugă la cele trei tipologii ale regimului politic (parlamentar, prezidențial, semiprezidențial) și *regimul confuziei puterilor*. Acesta constă în deținerea și exercitarea de către același organ a prerogativelor constituționale de natură legislativă și executivă. Aici se urmărește controlul reciproc între autoritățile statale care exercită cele trei funcții tradiționale, asigurând astfel echilibrul și prevenind monopolul [35]. Suntem de părerea că acest element este de prisos, deoarece se poate cu ușurință încadra în regimul mixt.

În final, dorim să menționăm că, după ce se stabilește tipul regimului de guvernare, se poate identifica dacă regimul este stabil sau dacă acesta s-a consolidat sau se poate consolida. Un regim nu este consolidat, atunci când există anumite crize sau impasuri în guvernare, fiindcă este vulnerabil la schimbări radicale de politici. În această ordine de idei, susținem opinia autorilor Juan J. Linz și Alfred Stepan care consideră că, pentru a se obține o democrație consolidată, gradul necesar de autonomie al societății civile și politice trebuie să fie „înrădăcinat și sprijinit" de domnia legii, animat de un „spirit al constituționalismului". Acest constituționalism însă, după cum consideră autorii nominalizați, nu trebuie să fie confundat cu majoritarismul și să reclame un consens temeinic în ceea ce privește constituția și, în special, un angajament față de procedurile „autolimitative" de guvernare, ce pot fi modificate doar cu majoritatea calificată [36].

Referințe:

1. Arseni A. ș.a. *Drept constituțional comparat*. Chișinău: CEP USM, 2003, p. 93.
2. Arseni A. *Legitimitatea puterii de stat. Principiuledificator al statului de drept și democratic contemporan.* Chișinău: CEP USM, 2015. 420 p.
3. Cârnaț T. *Drept constituțional*. Chișinău: Print-Caro, 2010, p. 202.
4. Shugart și Carey. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 131-147.
5. *Ibidem*, p.106-130.
6. Guceac. *Instituția prezidențială – studiu de drept constituțional comparat.*
7. US Constitution http://constitutionus.com/ vizitat la 03.03.2017.
8. Drăganu T. *Drept constituțional și instituții politice*, p. 267.
9. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf vizitat 10.03.2017
10. http://bsclupan.asm.md:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/500/4.pdf?sequence=1 Silvia Goriuc *Rolul Șefului statului în asigurarea echilibrului puterilor în stat.*
11. Derbișair G.D. și Derbishair Ia. *Politiceschie sistemî mira*, 2004, p.51-58, citat de Cușnir M. *Sisteme constituționale europene*. Cchișinău: Adriga-Vis, 2008. 262 p.
12. Cușnir M. *Op.cit.*, p. 50.
13. Cârnaț T. *Op.cit.*, p. 201.
14. http://bsclupan.asm.md:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/500/4.pdf?sequence=1 S. Goriuc
15. *Ibidem.*
16. Mișin S. *Caracteristica constituțională a parlamentarismului din Republica Moldova:* Studiu juridico-comparativ, p.67.
17. Arseni A. *Legitimitatea puterii de stat. Principiul edificator al statului de drept și democratic contemporan*, p. 161-162.
18. Moșneaga V., Rusnac Gh., Sacovici V. *Politologie*. Chișinău, 2007, p. 90.
19. Davor Jancic Recasting monism and dualism in European parliamentary law: The Lisbon Treaty in Britain and France http://eprints.lse.ac.uk/51484/1/Jancic_Recasting_monism_dualism_2013.pdf, vizitat: 04.02.2017.
20. https://constitutii.wordpress.com/2013/02/01/legea-fundamentala-pentru-republica-federala-germania/, vizitat: 12.09.2015.
21. Constituția Italiei, https://constitutii.wordpress.com/2013/01/28/constitutia-republicii-italiene/, vizitat: 12.09.2015.
22. https://constitutii.wordpress.com/2013/01/31/constitutia-republicii-elene-grecia/, vizitat: 12.09.2015.
23. ArseniAl. *Drept constitutional comparat*. p. 253.
24. Neascu S. Teza de doctor, p.83.
25. Goriuc S. *Rolul Șefului statului în asigurarea echilibrului puterilor în stat.* http://bsclupan.asm.md:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/500/4.pdf?sequence=1
26. Cușnir M. *Sisteme constituționale europene,* p. 58.
27. Rusu I. *Regimul politic românesc*. Bucureşti : Bren, 2000, p. 3.
28. https://constitutii.wordpress.com/2013/02/02/constitutia-republicii-franceze/, vizitat: 12.09.2015.
29. Constituția franceză http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp, vizitat: 10.03.2017.
30. http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2113_97.htm vizitat la 02.03.2017.
31. http://www.marszalek.com.pl/yearbook/docs/37/ppsy2008013.pdf vizitat la 23.02.2017.
32. Articolul 81 al Constituției României. Președintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.
33. Cușnir M. *Sisteme constituționale europene*, p. 86.
34. Constituția Elveției, art 176. https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201601010000/101.pdf
35. Cârnaț T. *Drept constituțional*, p. 200.
36. J. Linz Juan, Stepan Alfred. Drumul spre o democrație consolidată. În: Larry Diamond, Yun-han Chu, Marc F. Plattner, Hung-mao Tien, p. 55.