

Raporturile dintre Președinte și Parlament în republici semiprezidențiale

Dr. Crina Mihaela VERGA

Universitatea George Bacovia, Bacău, România
crina.verga@ugb.ro

Rezumat: *Lucrarea reprezintă o analiză comparativă privind raporturile dintre Președinte și Parlament în republicile semiprezidențiale, precum Franța, Finlanda, Portugalia, Austria și Irlanda. Sunt prezentate, mai întâi, trăsăturile specifice unui regim semiprezidențial. Se pune accent, apoi, pe raporturile dintre șeful de stat și organul legiuitor, care apar ca o necesitate a controlului și colaborării dintre autoritățile publice, exigențe fundamentale ale principiului separației puterilor în stat. Cooperarea dintre președinte și legislativ se exprimă în diferite proceduri, precum: adresarea de mesaje Parlamentului, prelungirea mandatului Președintelui, convocarea și dizolvarea legislativului, promulgarea legii, colaborarea în ceea ce privește formarea Guvernului, punerea sub urmărire penală a membrilor Guvernului, inițierea referendumului, revizuirea Constituției, instituirea unor măsuri excepționale, punerea sub acuzare a șefului de stat pentru înaltă trădare. Din prevederile constituționale comentate, sesizăm că în Finlanda, Portugalia, Austria și Irlanda, în raporturile dintre Președinte și Parlament, acesta din urmă are un rol hotărâtor. Excepție de la această stare de lucruri face Franța, în care Președintele reprezintă « cheia de boltă » a întregului sistem instituțional, întrucât dispune de importante atribuții. Parlamentul îi este subordonat, mai ales în cazul susținerii șefului statului de către majoritatea parlamentară din Adunarea Națională. Examinarea comparativă ce vizează raporturile dintre Președinte și Parlament în statele examinate poate fi utilă atât pentru legiuitorul constituant din statele examinate în vederea îmbunătățirii legislației corespunzătoare domeniului studiat, cât și pentru redefinirea, în practică, a relațiilor dintre șeful statului și legislativ.*

Cuvinte cheie: *Președinte; Parlament; raporturi; republici semiprezidențiale.*

Considerații introductive

Studiul realizat urmărește modul în care au evoluat raporturile dintre Președinte și Parlament în unele republici semiprezidențiale - precum Finlanda, Portugalia, Austria și Irlanda -, având ca reper modelul tipic semiprezidențial francez.

Importanța acestei expuneri constă în definirea clară a raporturilor dintre șeful de stat și legislativ și Parlament în statele menționate, ceea ce determină maniera de exercitare a puterii între cele două autorități publice supuse dezbaterii. În același timp, cunoașterea acestor tipuri de relații permite conturarea modului în care se realizează controlul și colaborarea dintre cele două autorități publice, exigențe esențiale ale separației și echilibrului puterilor în stat.

Cercetarea întreprinsă are ca rezultat modul de transpunere a elementelor caracteristice regimului semiprezidențial din Franța din punct de vedere teoretic și practic în alte state republicane europene. De asemenea, prin această analiză s-a constatat o transformare a relațiilor dintre șeful de stat și legislativ în diferite state examinate față de aceleași raporturi existente în sistemul constituțional francez luat ca model, precum și adaptarea acestora elementelor naționale specifice.

Metoda comparativă utilizată facilitează obținerea rezultatelor preconizate.

1. Trăsăturile specifice regimului semiprezidențial

Pe lângă regimurile politice tradiționale parlamentare și prezidențiale, politologul Maurice Duverger a mai adăugat un al treilea tip de regim politic, *regimul semiprezidențial*, *regim mixt*, deoarece împrumută unele caracteristici distinctive atât de la regimul prezidențial (*alegerea directă a șefului de stat*), cât și de la cel parlamentar (*răspunderea politică și solidară a Guvernului în fața Parlamentului*).

Potrivit doctrinei [1], *regimul semiprezidențial* are unele trăsături definitorii: un președinte de republică ales prin sufragiu universal și înzestrat cu importante puteri proprii, un prim-ministru și un Guvern responsabil în fața deputaților, care pot determina Guvernul să demisioneze [2].

Prin urmare, șefului de stat îi sunt conferite „puteri destul de semnificative” [3], adică atribuții mult mai largi decât într-o republică parlamentară, în special în domeniul apărării și al instituirii măsurilor

excepționale în situații de criză. Dar, după cum s-a remarcat în literatura juridică, existența unor prerogative destul de însemnate atribuite Președintelui nu este o cerință fără de care nu poate exista un regim semiprezidențial [4].

1.1. Alegerea directă a Președintelui

Alegerea directă a Președintelui îi conferă acestuia legitimitate populară, astfel încât, din acest punct de vedere, el are o poziție de egalitate față de organul legislativ. Această stare de fapt nu determină, însă, o creștere a puterilor Președintelui, ci doar îi permite acestuia să-și exercite, în mod plenar, atribuțiile de care dispune [5]. Nu același punct de vedere l-a avut fostul președinte francez Charles de Gaulle, pentru care alegerea prin sufragiu universal direct este sursa oricărei puteri [6].

Așa cum s-a apreciat în doctrină, dualismul de legitimități caracteristic sistemului semiprezidențial „induce variații, care depind de sistemul de partide și de consensul în ceea ce privește rolul politic al șefului de stat” [7]. De aceea, s-a vorbit de „inerentul potențial pentru coabitare” [8], ce poate surveni într-un regim politic semiprezidențial, în cazul în care mandatul parlamentar nu coincide cu cel prezidențial.

Totuși, practica a demonstrat - mai ales în Franța - faptul că investiția populară nu e doar o simplă problemă de tehnică constituțională, ci ea poate determina o transformare a șefului de stat dintr-un spectator al vieții politice într-un veritabil actor. În acest context, o importanță deosebită prezintă, însă, atribuțiile pe care i le conferă Constituția.

Este de remarcat faptul că în unele state din Europa Centrală și de Est s-a optat pentru existența unui regim semiprezidențial, în ciuda faptului că acestea au manifestat rezerve în ceea ce privește conferirea unui rol important șefului statului, ca urmare a modului în care a funcționat regimul comunist existent anterior.

Studiindu-se cauzele care au determinat instituirea unui regim semiprezidențial, s-a ajuns la concluzia că, pe de o parte, trebuia conferită legitimitate unei autorități în cadrul statului și, pe de altă parte, „nu exista un sistem de partide politice a cărui funcționare să conducă, în mod automat, la o alegere stabilă a liderului” [9].

Potrivit unei alte opinii, s-a considerat a fi necesară alegerea directă a Președintelui „pentru satisfacerea interesului imediat al actorilor tranziției, care, în climatul de incertitudine al epocii, considerau ca fiind absolut necesară «neutralizarea» diferitelor puteri în competiție (Președinte și Parlament)”, conferindu-se o relativă autonomie a uneia în raport cu cealaltă [10].

În literatura juridică franceză sunt subliniate, în același context, efectele pe care le produce alegerea directă a Președintelui: „bipolarizarea partizană, naționalizarea electorală, personalizarea politică și autonomizarea Guvernului” [11]. În acest sens, desemnarea șefului de stat pe baza sistemului uninominal majoritar cu două tururi de scrutin determină o bipolarizare partizană, consecință a bipolarizării opiniei publice, în cazul în care se ajunge la scrutinul de balotaj. Alegerea unui anumit candidat - susținut, la nivelul întregii națiuni, de un partid politic sau de o alianță de partide - de către o majoritate absolută sau relativă a electoratului dintr-un stat are ca efect atât personalizarea politică, cât și naționalizarea electorală. De asemenea, prin alegerea directă a Președintelui, șeful de stat și Guvernul devin autonome, prin faptul că ele provin din voințe politice diferite: voința populară, respectiv voința unei majorități parlamentare.

În România, argumentele majorității membrilor din Adunarea Constituantă care a elaborat textul Constituției din 1991 s-au bazat pe ideea că Președintele personifică națiunea [12] și, ca atare, trebuie să dispună de legitimitate democratică.

În doctrină s-a remarcat că un președinte de republică numit de Parlament și responsabil în fața acestuia nu are o legătură formală cu cetățenii. De asemenea, aceștia nu dețin niciun mijloc de control asupra președintelui astfel ales. În schimb, un președinte ales direct de popor beneficiază de o susținere largă, cu condiția prezentării la vot a majorității corpului electoral [13].

În aceeași ordine de idei, într-o altă opinie, s-a constatat că alegerea Președintelui de către Parlament are ca rezultat așezarea lui în câmpul magnetic al confruntărilor dintre partidele politice și, bineînțeles, punerea lui la discreția acestora. Prin urmare, Președintele desemnat de autoritatea legiuitoare ar fi «un Președinte al Națiunii, fără ca Națiunea să-l fi dorit». Alegerea Președintelui prin sufragiu universal îl situează pe șeful statului în afara partidelor politice și „îi conferă legitimitate originară democratică, temeuri de autoritate și de imparțialitate” [14].

Susținându-se alegerea directă a Președintelui, s-a afirmat că este imperios necesar ca instituțiile fundamentale ale statului să fie formate prin voința directă sau indirectă - dar nevicată de înțelegeri exclusiv partizane - ale corpului electoral, în condițiile în care cetățeanul riscă să fie alienat de putere, separat de centrele de decizie, rezervate exclusiv partidelor politice [15].

Considerăm că, prin ea însăși, legitimitatea populară ce rezultă din alegerea directă a Președintelui constituie doar un punct de referință în definirea rolului șefului de stat, precum și a raporturilor acestuia cu celelalte autorități publice.

Legitimitatea democratică pe care o dobândește Președintele în urma desfășurării alegerilor nu îi asigură acestuia un statut juridic major în peisajul instituțional al unui stat. Ea trebuie, întotdeauna, însoțită de largi prerogative, care să îi confere Președintelui un cadru constituțional și legal, ce să-i permită acestuia să se manifeste ca un personaj activ pe scena politică, în împrejurări esențiale care au loc, la un moment dat, în evoluția unui stat.

Legitimitatea populară conferă, însă, mai multă forță șefului statului, care, în funcție de personalitatea sa, poate să uzeze de ea pentru creșterea rolului său. Realizarea acestei mize depinde foarte mult de susținerea sa de către o majoritate confortabilă în Parlament [16].

1.2. Răspunderea politică și solidară a Guvernului în fața Parlamentului

Trăsătură specifică regimului parlamentar în cadrul căruia a luat naștere, *răspunderea politică și solidară a Guvernului în fața Parlamentului* intervine în cazul adoptării unei moțiuni de cenzură de către Parlament sau în cazul angajării răspunderii executivului în fața legislativului. Prin introducerea unei astfel de caracteristici în modelul semiprezidențial s-a urmărit constituirea unui guvern, care să aibă susținerea majorității parlamentare pe toată perioada mandatului său. Conducerea Guvernului poate reveni fie liderului majorității din Parlament (guvern majoritar), fie unei alte persoane, care să se bucure de o astfel de susținere (guvern minoritar). Pentru a se asigura un echilibru în exercitarea puterii, intervine, în cadrul controlului reciproc, dizolvarea Parlamentului de către șeful de stat, în anumite condiții precis determinate de Constituție.

1.3. Atribuții mult mai largi ale șefului de stat în regimul semiprezidențial decât în cel parlamentar

În *regimul semiprezidențial*, șeful statului are *atribuții mult mai largi decât în cel parlamentar*. Astfel, pe lângă atribuțiile formale specifice oricărui șef de stat, Președintelui îi mai sunt conferite și alte atribuții de o mai mare importanță în guvernarea statului, precum: numirea și revocarea primului-ministru; prezidarea Consiliului de Miniștri, fie ca regulă (ca în Franța), fie numai în anumite situații; dizolvarea Parlamentului; organizarea unui referendum legislativ în anumite domenii de relații sociale prevăzute de actul fundamental; atribuții în domeniul apărării; măsuri luate în situații excepționale. Prerogativele enunțate mai sus, însă, nu se întâlnesc în toate republicile semiprezidențiale analizate, variind, într-o mare măsură, și conținutul acestora. De asemenea, deși în unele state Constituția conferă anumite atribuții importante (precum revocarea cancelarului de către Președinte, în Austria), totuși, ele nu sunt exercitate, în mod efectiv, în practică. Mai grav este atunci când, deși actul fundamental nu prevede o anumită atribuție (de exemplu, revocarea primului-ministru, în Franța), aceasta din urmă este aplicată, în mod repetat, încălcându-se, astfel, Constituția. Prin urmare, diferențele între regimurile semiprezidențiale examinate sunt determinate atât de reglementarea constituțională a raporturilor șefului de stat cu alte autorități, a întinderii atribuțiilor acestuia, cât și de aplicarea efectivă a sarcinilor conferite.

Dacă în regimul parlamentar regula o constituie contrasemnarea actelor șefului de stat, în regimul semiprezidențial, doar unele acte emise de Președinte se supun contrasemnării, șeful de stat bucurându-se, în acest fel, de o anumită autonomie în exercitarea prerogativelor sale. De aici rezultă și rolul net diferit pe care îl are Președintele într-un astfel de regim.

Dacă în cadrul republicilor parlamentare, în practică, puterea executivă revine, în cea mai mare măsură, șefului Guvernului (prim-ministru, cancelar, președintele Consiliului de Miniștri), Președintele având un rol aproape neînsemnat, în republicile semiprezidențiale „Președintele trebuie să împartă puterea cu un prim-ministru, iar acesta, la rândul său, trebuie să obțină sprijin parlamentar continuu” [17]. Prin urmare, semiprezidențialismul permite, într-o anumită măsură, partajarea puterii între forțe politice opuse [18].

E necesar a preciza și faptul că un asemenea model, ilustrat, cu precădere, de regimul politic francez, a fost preluat și de alte state membre ale Uniunii Europene – Portugalia, Finlanda, Austria, Irlanda, România, Polonia, Lituania, Slovenia [19]. Modul în care funcționează acest regim diferă, însă, de la un stat la altul, în funcție de particularitățile existente.

Deoarece există o varietate în ceea ce privește punerea în practică a regimurilor semiprezidențiale, în doctrină [20] s-a făcut o împărțire a acestora în: *regimuri semiprezidențiale cu președinți puternici și prim-miniștri slabi* [21]; *regimuri semiprezidențiale cu prim-miniștri puternici și președinți slabi* [22] și *cele în care există o balanță, o împărțire între puterile prezidențiale și cele ale primului-ministru*. Această clasificare depinde, în mare măsură, de personalitatea celor care ocupă aceste demnități publice pe o perioadă determinată, de susținerea lor de către o majoritate parlamentară, precum și de modul efectiv de exercitare a atribuțiilor.

Fiind susținut de doctrina politică, semiprezidențialismul „se bucură de unele elemente de articulație și de flexibilitate, [...] care permit primului-ministru și guvernului său să funcționeze, având susținerea parlamentului, chiar și în cazul în care majoritățile, cea prezidențială și cea parlamentară, nu coincid”. În acest fel, formele semiprezidențiale de guvernare au garantat stabilitatea executivelor și o funcționalitate chiar mai bună ca cea a formelor prezidențiale [23].

2. Colaborarea dintre Președinte și Parlament în republici semiprezidențiale

Cooperarea dintre organul legiuitor și șeful de stat, exigență fundamentală a separației puterilor în stat, se exprimă în diferite proceduri: adresarea de mesaje Parlamentului, prelungirea mandatului Președintelui, convocarea și dizolvarea legislativului, promulgarea legii, colaborarea în ceea ce privește formarea Guvernului, punerea sub urmărire penală a membrilor Guvernului, inițierea referendumului, revizuirea Constituției, instituirea unor măsuri excepționale, punerea sub acuzare a șefului de stat pentru înaltă trădare.

În **Franța**, **adresarea de mesaje Parlamentului** a constituit obiect al reformei constituționale din 2008, în urma căreia Președintelui i s-a conferit posibilitatea de a lua cuvântul în fața celor două Camere ale Parlamentului, reunite, în acest scop, în Congres. Potrivit Constituției revizuite, declarația șefului de stat poate determina, în lipsa sa, o dezbatere, care nu face obiectul niciunui vot (art. 18 modificat) [24]. Este de remarcat și faptul că și în afara sesiunii parlamentare, Președintele poate adresa un mesaj legislativului, care se reunește, în mod special, în acest sens. Din interpretarea acestor dispoziții, se ajunge la concluzia că șeful statului se bucură de o mare autoritate în fața Parlamentului.

De asemenea, în **Franța**, Președintele se adresează națiunii, printr-un mesaj, cu privire la instituirea stării de urgență, care este dispusă în condițiile aplicării art.16 din Constituție.

Și în **Portugalia**, Președintele poate colabora cu Parlamentul sau cu adunările legislative ale regiunilor autonome prin mesaje [25], spre deosebire de **Finlanda și Austria**, unde șeful statului nu are o astfel de atribuție.

În **Irlanda**, după consultarea prealabilă a Consiliului de Stat, Președintele poate comunica cu cele două Camere, prin mesaje sau adrese, cu privire la orice problemă importantă națională sau publică. Șeful statului are și posibilitatea, după consultarea prealabilă a Consiliului de Stat, de a adresa un mesaj națiunii în orice moment și cu privire la orice problemă. Fiecare dintre aceste mesaje sau adrese trebuie să primească acordul Guvernului [26]. Prin urmare, legiuitorul constituant a intenționat ca primul-ministru să exercite un anume control asupra mesajelor șefului de stat.

În **Franța**, în cadrul colaborării dintre Președinte și Parlament se înscrie și **prerogativa conferită șefului statului de a reuni cele două Camere**, prin decret, **în sesiune extraordinară**, la cererea majorității membrilor Adunării Naționale sau a primului-ministru (articolele 29 și 30 din Constituție). O sesiune extraordinară poate fi convocată numai în cazul existenței unor situații cu caracter deosebit, ce necesită soluții din partea Parlamentului. Obiectul de activitate al unei asemenea sesiuni trebuie să fie precis determinat pe ordinea de zi a dezbaterilor parlamentare și trebuie să se limiteze doar la starea specială, care a determinat întrunirea Parlamentului. Durata unei sesiuni extraordinare este stabilită în actul de convocare, în funcție de gravitatea situației.

Din interpretarea viziunii constituantului francez, nu reiese intenția acestuia de a oferi posibilitatea Președintelui de a se opune, refuzând să emită un decret în acest sens. Reglementările citate mai sus au avut ca scop evitarea reunirii în sesiune extraordinară, în mod abuziv, a organului legiuitor. În practică, însă, Președintele s-a folosit, în mod discreționar, de această facultate, chiar din 1960, când Charles de Gaulle a ridicat, în mod constant, un drept de veto cu privire la exercitarea unei asemenea prerogative. Mai mult, într-un comunicat de presă din 16 decembrie 1987, François Mitterand anunța: convocarea unei sesiuni extraordinare și fixarea ordinii sale de zi “este responsabilitatea și aprecierea exclusivă a Președintelui Republicii”.

În **Finlanda**, șeful statului **convoacă Parlamentul în sesiune extraordinară, deschide și pronunță închiderea sesiunilor parlamentare** [27].

În **Portugalia**, șeful statului poate dispune convocarea Adunării Republicii în sesiune extraordinară [28].

În **Austria**, Președintele federal trebuie să convoace Consiliul Național nou ales cel mai târziu în a treizecea zi după alegeri (art.27 alin.2 din Constituție). Șeful statului are ca sarcină și convocarea Camerei inferioare a Parlamentului austriac în sesiune ordinară, care nu va putea începe înainte de 15 septembrie și nu va putea dura decât până la 15 iulie anul următor. Președintele federal poate convoca din proprie inițiativă Consiliul Național într-o sesiune extraordinară și este obligat de-a face acest lucru la cererea guvernului federal, a cel puțin o treime din membrii Consiliului Național sau a Consiliului federal. Pe baza deciziei Consiliului Național, Președintele federal pronunță închiderea sesiunilor Camerei inferioare (art.28 alin.1, 2, 3 din Constituție) [29]. Astfel, convocarea Consiliului Național în sesiune ordinară este o atribuție mai mult formală.

Dacă în **Austria**, șeful statului convoacă în sesiune ordinară Consiliul Național fără vreo condiție restrictivă, în **Irlanda**, legislativul poate fi convocat în sesiune ordinară de Președinte doar la propunerea premierului (art.13 alin.2 punctul 1° din Constituție). În același timp, șeful de stat poate, în orice moment, după consultarea Consiliului de Stat, să convoace într-o reuniune una sau ambele Camere ale Parlamentului (art.13 alin.2 punctul 3° din Constituție).

Cu privire la **dizolvarea Parlamentului**, în **Franța**, după consultarea primului-ministru și a celor două Camere, **Președintele poate dizolva Adunarea Națională**. Șeful statului nu poate utiliza această prerogativă în cursul anului ce urmează noilor alegeri parlamentare. Aceasta este singura limită în exercitarea atribuției prevăzute de art.12 din Constituție, ceea ce a permis Președintelui să o utilizeze în mod arbitrar. Astfel, în Franța celei de-a V-a Republici dizolvarea Adunării Naționale a avut loc de cinci ori: de două ori (1962 și 1968) în timpul lui Charles de Gaulle; de două ori (1981, 1988) pe perioada celor două mandate ale lui François Mitterand; o singură dată în 1997 în timpul exercitării funcției prezidențiale de către Jacques Chirac. De asemenea, Președintele nu poate dispune de o astfel de prerogativă pe perioada exercitării atribuțiilor excepționale prevăzute în art.16 și cât timp interimatul funcției prezidențiale este asigurat de președintele Senatului (art.7 din Constituție).

În **Finlanda**, după consultarea președintelui Parlamentului și a președinților grupurilor parlamentare și la inițiativa motivată a primului-ministru, șeful statului poate decide **dizolvarea Parlamentului**. Această măsură, însă, este condiționată de inițiativa premierului, care va acționa în acest sens în cazul unui conflict major între Guvern și Parlament.

În **Portugalia**, șeful statului are prerogativa de a dizolva legislativul, după consultarea partidelor politice reprezentate în Parlament și a Consiliului de Stat. Dizolvarea Parlamentului nu poate avea loc în următoarele situații: în ultimele șase luni sau în cursul ultimului semestru al mandatului prezidențial; în timpul stării de asediu sau al stării de urgență. De asemenea, Președintele poate dizolva adunările legislative ale regiunilor autonome, la propunerea Guvernului, după consultarea Adunării Republicii (Parlamentul portughez) și a Consiliului de Stat.

În **Austria**, Președintele poate decide dizolvarea Camerei inferioare, fără acordul unei alte autorități publice și numai o singură dată pentru același motiv (art.29 din Constituție). În același sens, la propunerea Guvernului, Președintele poate dizolva adunarea legislativă a unui land (art.100 din legea fundamentală). Deși Constituția nu impune condiții restrictive în ceea ce privește dizolvarea Parlamentului, această prerogativă a fost aplicată doar de două ori: în 1971 și în 1995.

În **Irlanda**, Camera Reprezentanților (Camera inferioară a Parlamentului) poate fi dizolvată de Președinte, la propunerea primului-ministru. Șeful statului poate, însă, să refuze dizolvarea Camerei populare la cererea unui prim-ministru care nu mai are susținerea majorității parlamentare în Camera Reprezentanților. Dizolvarea legislativului intervine ca urmare a conflictului dintre Guvern și Parlament, fiind necesar ca măsura să fie propusă de premier. Astfel, acțiunea Președintelui este mai mult formală.

Promulgarea legilor este o atribuție specifică șefului de stat, indiferent de forma de guvernământ – republică sau monarhie – existentă într-un stat.

În **Franța**, **promulgarea legilor** se realizează în cincisprezece zile care urmează de la trimiterea lor Președintelui (art.10 din Constituție). În cazul refuzului de a promulga o lege adoptată de Parlament (art.10 alin.2 coroborat cu art.61 alin.2 din legea fundamentală), pe de o parte, șeful statului poate cere Parlamentului o nouă deliberare privind o lege în totalitatea sa sau numai anumite articole din conținutul acesteia. Deliberarea solicitată nu poate fi refuzată. Legislativul va ține cont de observațiile șefului statului, dacă acesta din urmă este susținut de majoritatea parlamentară. Pe de altă parte, Președintele poate sesiza

Consiliul Constituțional, care, în urma efectuării controlului de constituționalitate, statuează în decurs de o lună sau, la cererea Guvernului, iar în caz de urgență, în opt zile.

Astfel, în urma intervenției Președintelui, o lege adoptată de Parlament poate fi modificată de legislativ sau declarată neconstituțională, în totalitate sau numai în parte, de către Consiliul Constituțional, ceea ce face ca acțiunea șefului de stat să fie semnificativă în acest domeniu, practica demonstrând acest lucru.

În **Finlanda**, în cadrul procesului legislativ, după adoptarea legilor de către Parlament, acestea trebuie promulgate de Președinte în trei luni de la trimiterea lor. Șeful statului poate solicita un aviz cu privire la o lege din partea Curții Supreme sau Curții Administrative Supreme. Dacă o lege nu a fost promulgată de Președinte, ea este trimisă, spre reexaminare, Parlamentului. O lege intră în vigoare, chiar fără a fi promulgată, dacă legislativul o adoptă, încă o dată, fără modificări asupra fondului, în plenul său, într-o singură lectură, cu majoritate de voturi. Respectiva lege poate să fie și respinsă. Dacă legea nu este, din nou, adoptată de Parlament, se consideră că ea a căzut în desuetudine (art.77 coroborat cu art.78 din Constituție). Remarcăm, astfel, preeminența legislativului asupra șefului de stat. Orice lege care a fost promulgată de Președinte sau care a intrat în vigoare fără a fi promulgată trebuie semnată de șeful statului și contrasemnată de ministrul competent. De asemenea, orice lege care a fost adoptată conform procedurii prevăzute pentru legile constituționale trebuie să menționeze aceasta (art.79).

Ca un element de originalitate, printr-o lege de abilitare, Parlamentul poate să însărcineze șeful de stat pentru ca acesta din urmă să emită *acte cu caracter normativ* într-un anumit interval de timp și în domeniile strict delimitate în legea de abilitare [30]. Aceasta din urmă limitează, astfel, cadrul de acțiune al șefului de stat.

În **Austria**, în procesul de adoptare a legilor, **Președintele autentifică legile** votate de Parlament (art.47 alin.1 din Constituție); această prerogativă are mai mult un caracter formal, deoarece toate actele normative autentificate de către șeful statului trebuie contrasemnate de cancelarul federal.

În **Portugalia**, **Președintele promulgă și publică legile, decretule-legi, precum și decretule regulamentare**. Cu privire la această atribuție, Constituția îi conferă șefului statului un *drept de veto suspensiv*; în cazul exercitării acestuia, Președintele are două modalități de a acționa: solicitarea – printr-un mesaj motivat – a unei noi reexaminări a legii de către Parlament; sesizarea Tribunalului Constituțional, în vederea exercitării controlului privind conformitatea legii cu actul fundamental [31]. În prima situație, dacă Parlamentul adoptă, din nou, legea trimisă spre dezbatere cu majoritatea absolută a deputaților, Președintele va trebui să o promulge în opt zile de la primirea sa. Prin urmare, refuzul Președintelui de a promulga o lege poate fi înlăturat.

În **Irlanda**, în cadrul procesului legislativ, șeful statului « trebuie să promulge orice lege adoptată de Parlament », această prerogativă fiind prevăzută, astfel, într-o formă imperativă de către legiuitorul constituant [32]; însă, prin excepție, printr-o altă dispoziție constituțională (art.26), Președintele, după consultarea Consiliului de Stat, poate supune o lege controlului de constituționalitate, exercitat de către Curtea Supremă. Sunt exceptate legile de revizuire a Constituției și cele cu caracter financiar. În cazul în care instanța supremă declară neconstituțională o lege, Președintele refuză să o promulge (art.26 alin.3 punctul 1).

Ca un element original, majoritatea membrilor Senatului sau o treime din numărul deputaților Camerei Reprezentanților (Camera inferioară a Parlamentului) pot adresa o petiție comună Președintelui, prin care pot propune șefului de stat ca acesta să refuze promulgarea legii, pe motiv că legea conține reglementări de importanță națională, care necesită exprimarea voinței întregii națiuni. În cazul în care șeful statului consideră întemeiată petiția ce i-a fost adresată, îl informează pe primul-ministru și pe fiecare dintre președinții celor două Camere că refuză să promulge o astfel de lege până când aceasta fie nu a fost aprobată de popor printr-un referendum, fie nu a fost aprobată printr-o rezoluție de către Camera inferioară existentă – care este apoi dizolvată – și de către Camera Reprezentanților nou aleasă (art. 27).

Investitura Guvernului este rezultatul colaborării dintre Parlament, Președinte și partidele politice reprezentate în Parlament.

În **Franța**, Președintele numește pe primul-ministru printr-un decret care nu trebuie supus contrasemnăturii, însă libertatea sa de acțiune în acest domeniu « nu este totală, ea este întotdeauna limitată » [33], în sensul desemnării în funcția de premier a unei persoane care are susținerea majorității parlamentare.

În **Finlanda**, șeful statului numește, în mod formal, primul-ministru, care este desemnat de legislativ, în urma negocierilor grupurilor politice reprezentate în Parlament (art.61 din Constituție).

În **Austria**, numirea cancelarului și a celorlalți membri ai Guvernului federal aparține Președintelui, însă rolul acestuia din urmă este mai mult ceremonial, partidele politice reprezentate în Parlament având un rol hotărâtor în această procedură.

În **Portugalia**, Președintele are prerogativa de a numi pe primul-ministru în funcție de rezultatele electorale, după consultarea partidelor reprezentate în Parlament (art.133 litera f coroborat cu art.187 alin.1 din Constituție).

În **Irlanda**, la propunerea Camerei inferioare a Parlamentului, șeful statului numește pe primul-ministru (art.13 alin.1 punctul 1 coroborat cu art.28 alin.1 din Constituție). Intervenția legislativului este, astfel, covârșitoare în exercitarea acestei prerogative de către Președinte.

Prin urmare, rolul primordial în procedura de investitură a Guvernului revine organului legiuitor, influența Președintelui fiind mai mult formală. În cazul absenței unei majorități parlamentare, șeful statului, în virtutea rolului său de mediator, poate determina, într-o anumită măsură, după consultarea partidelor politice, propunerea unui candidat la funcția de prim-ministru.

Referendumul, formă a democrației semidirecte, este opera conlucrării dintre Președinte și Parlament.

În **Franța**, **organizarea unui referendum legislativ**, potrivit art.11 din Constituție, reprezintă una din cele mai influente modalități pe care le are la dispoziție Președintele în domeniul legislativ. Prevederea constituțională menționată mai sus a fost modificată prin *reforma constituțională din 2008 din Franța*. Pe de o parte, s-a lărgit *aria domeniilor de relații sociale, care pot face obiectul referendului legislativ*. Astfel, poate fi supus referendumului orice proiect de lege privind organizarea autorităților publice, reformele vizând politica economică, socială sau *de mediu* a națiunii și serviciile publice implicate sau prin care se urmărește autorizarea ratificării unui tratat care, fără să fie contrar Constituției, ar avea incidențe asupra funcționării instituțiilor.

Pe de altă parte, *inițiativa organizării unei asemenea consultări populare a suferit schimbări*. Astfel, Președintele poate organiza referendumul legislativ *la propunerea Guvernului, în timpul sesiunilor parlamentare sau la propunerea comună a celor două Camere*.

Atunci când consultarea populară se organizează la propunerea Guvernului, acesta din urmă susține în fața fiecărei Camere câte o declarație, urmată de o dezbatere.

Prin modificarea intervenită, inițiativa poate aparține și *unei cincimi din membrii Parlamentului, care trebuie să fie susținută de a zecea parte din alegătorii înscriși pe listele electorale*. Această inițiativă se prezintă sub forma unei propuneri de lege și nu poate avea ca obiect abrogarea unei dispoziții legislative promulgate în mai puțin de un an.

Condițiile în care respectiva propunere este supusă referendumului și cele în care Consiliul Constituțional controlează respectarea condițiilor impuse de Constituție pentru inițierea unei astfel de propuneri sunt stabilite prin lege organică. Dacă propunerea de lege nu a fost examinată de cele două Camere în termenul fixat de legea organică, Președintele o va supune referendumului.

Atunci când propunerea de lege nu este adoptată de poporul francez, nu se poate supune referendumului nicio altă propunere pe aceeași temă până la expirarea unui termen de doi ani de la data respectivului scrutin.

Atunci când referendumul a condus la adoptarea proiectului sau propunerii de lege, Președintele promulgă legea în cincisprezece zile de la proclamarea rezultatelor consultării.

Articolul 11 din Constituție prevede că *printr-o lege organică vor fi determinate condițiile privind desfășurarea referendumului legislativ*. În acest sens, precizăm că a fost elaborat, într-o primă fază, în Consiliul de Miniștri, un proiect de lege organică privind aplicarea acestui articol, care a fost adoptat, într-o primă lectură, de Adunarea Națională [34] și, apoi, de Senat, fiind trimis, spre modificare, la comisia privind legile constituționale, legislația și administrația generală a republicii. În final, a fost adoptată legea care vizează punerea în aplicare a articolului mai sus citat [35].

În aplicarea art.11 din Constituție au fost organizate opt referendumuri legislative: trei organizate de Președintele Charles de Gaulle (referendumul din 8 ianuarie 1961 privind validarea politicii de autodeterminare a generalului de Gaulle în Algeria; cel din 8 aprilie 1962, care avea în vedere autorizarea Președintelui Republicii de a negocia un tratat cu viitorul guvern algerian; ultimul la 28 octombrie 1962, acesta din urmă vizând alegerea prin sufragiu direct a Președintelui); în 27 aprilie 1969 privind regionalizarea și reforma Senatului; în 23 aprilie 1972 privind ratificarea Tratatului de largire a Comunității Economice Europene; în 6 noiembrie 1988 privind statutul Noii Caledonii; în 20 septembrie 1992 privind Tratatul de la Maastricht; în 29 mai 2005 privind aprobarea Tratatului stabilind o Constituție pentru Europa.

Mai ales în momentele în care nu se bucură de susținerea unei majorități confortabile în Adunarea Națională, șeful statului, ocolind procedura legislativă obișnuită de elaborare a legilor, poate iniția un proiect de lege, care este considerat adoptat, dacă a fost aprobat de către popor, prin referendum. În practică, s-a făcut apel la această procedură, chiar cu încălcarea prevederilor constituționale, în octombrie 1962, urmărindu-se alegerea directă a șefului de stat.

Referendumul constituțional prevăzut în art. 89 din Constituție a fost organizat numai o singură dată, și anume în 2000, cu ocazia reducerii la cinci ani a mandatului șefului de stat.

În **Austria**, Președintele are prerogativa de a organiza un *referendum legislativ* cu privire la un domeniu de o importanță fundamentală pentru stat și a cărui reglementare revine legislatorului federal, la solicitarea membrilor Consiliului Național și a Guvernului federal, în cazul în care Camera populară hotărăște astfel (art. 46 alin.3 din Constituție). De asemenea, șeful statului va organiza, în mod obligatoriu, un *referendum constituțional* în cazul unei revizuirii totale sau parțiale a Constituției federale, în acest ultim caz la cererea expresă a Consiliului federal sau unei treimi din membrii Consiliului Național (art. 46 alin.3 din Constituție).

În **Portugalia**, șeful statului poate organiza un *referendum cu privire la importante probleme de interes național*, la propunerea Adunării Republicii sau a Guvernului, în cazurile prevăzute de lege (art.134 litera c, art.115 din Constituție). Nu constituie probleme de interes național, prin urmare nu intră în sfera de aplicare a referendumului, următoarele: revizuirea Constituției; problemele sau actele al căror conținut este de ordin bugetar, fiscal sau financiar; domeniile prevăzute în art.161 și art.164 (cu excepția literei i) din Constituție; probleme importante care fac obiectul unei convenții internaționale, cu excepția încheierii păcii și modificării frontierelor.

După cum s-a remarcat în literatura juridică, acest tip de referendum nu este nici consultativ (potrivit sensului dat de doctrina tradițională), pentru că rezultatele sale influențează, în mod clar, libertatea de decizie a organelor reprezentative și nici decizional, deoarece poporul nu adoptă un act supus aprobării sale, ci obligă organul competent de a face acest lucru [36].

Dacă în **Irlanda**, consultarea populară poate fi inițiată de șeful statului, în **Finlanda**, Parlamentul decide organizarea referendumului consultativ (art. 53 din Constituție).

În **Irlanda**, Președintele poate organiza fie un *referendum constituțional*, fie unul *legislativ*, care trebuie să fie validate de către popor cu majoritatea sufragiilor valabil exprimate (art.46 alin.2 din Constituție). Majoritatea de voturi, care este cerută în cazul referendumului legislativ, trebuie să reprezinte 33% din electorii înscriși în listele electorale (art. 47 alin.2 punctul 1 din Constituție).

În **procedura modificării legii fundamentale**, în **Franța**, conform articolului 89, **revizuirea Constituției** intervine fie la inițiativa Președintelui - la propunerea primului-ministru -, fie la inițiativa Parlamentului. Textul de lege privind modificarea actului fundamental va fi examinat și adoptat, în aceeași formă, de către cele două Camere ale Parlamentului; legea astfel votată se va supune, spre aprobare, poporului, prin organizarea unui referendum de către șeful statului. Acesta din urmă nu se poate opune unei modificări a Constituției inițiate de Parlament, așa cum, în mod foarte clar, a arătat Michel Debré, cu ocazia unei alocuțiuni, susținută în cadrul dezbaterilor din Adunarea Națională, în 1962: „legislativul are, astfel, posibilitatea de a revizui Constituția împotriva voinței executivului și fără concursul acestuia, dar cu condiția ca poporul să fie anunțat” [37]. Președintele a inițiat revizuirea Constituției potrivit art.89 numai o singură dată, și anume în anul 2000, când s-a urmărit reducerea la cinci ani a mandatului șefului de stat.

În procedura de modificare a actului fundamental, șeful statului poate să decidă numai cu privire la modalitatea utilizată - organizarea unui referendum sau convocarea Parlamentului în Congres -, pentru ca legea de revizuire a Constituției să producă efecte juridice. În practică, însă, Președintele a respins, în mod repetat, convocarea parlamentarilor în Congres, ceea ce arată influența covârșitoare a șefului de stat asupra legislativului.

Președintele are prerogativa de a lua măsuri excepționale în anumite situații de criză internă sau externă.

În **Franța**, **instituirea stării de asediu** este o măsură luată în Consiliul de Miniștri, ale cărei reuniuni sunt prezidate de Președinte. Prelungirea acestei măsuri pentru o perioadă mai mare de douăsprezece zile nu poate fi autorizată decât de Parlament, printr-o lege (art. 36). Suntem, astfel, în prezența unei *conlucrări între șeful statului și legislativ*.

Exercitarea atribuțiilor excepționale în situațiile prevăzute de art.16 din Constituție îl învestește, practic, pe Președintele francez cu puteri legislative foarte mari, care se concretizează în emiterea de decrete cu caracter normativ. Astfel, potrivit art.16, când instituțiile Republicii, independența națiunii, integritatea teritoriului sau executarea angajamentelor internaționale sunt amenințate, în mod grav și imediat și atunci

când funcționarea normală a puterilor publice este întreruptă, Președintele ia măsurile impuse de aceste împrejurări, după consultarea oficială a primului-ministru, a președinților celor două Camere, precum și a Consiliului Constituțional. Măsurile dispuse trebuie să asigure puterilor publice constituționale, în cel mai scurt timp, modalitățile de a-și îndeplini misiunea lor. Aceste măsuri vor fi anunțate de șeful de stat, printr-un mesaj adresat națiunii și se vor materializa în acte cu caracter normativ. Această atribuție a șefului de stat, propusă de generalul Charles de Gaulle, a fost aplicată de către acesta doar o singură dată, în mod absolut discreționar, abuziv, în perioada aprilie-septembrie 1961, invocându-se, ca pretext, revolta din 21 aprilie 1961, de la Alger, a unor militari francezi, rebeliune care s-a derulat pe durata a câteva zile. După cum s-a remarcat în doctrină, prin art.16 citat mai sus s-a procedat la „instituționalizarea circumstanțelor excepționale”, care au fost definite ca „orice perturbare gravă a vieții sociale, antrenând, în special, imposibilitatea, pentru puterile publice, de a respecta prevederile juridice care li se impun, în condiții normale, acestora” [38].

În **Finlanda**, *cu acordul organului legiuitor, șeful de stat poate declara război și încheia pace* și, de asemenea, poate ordona mobilizarea forțelor armate în cadrul Consiliului de Miniștri, care va lua toate măsurile necesare pentru acoperirea cheltuielilor pe care le implică o astfel de măsură. În cazul în care Parlamentul nu se află în sesiune în momentul dispunerii măsurii respective, el se va convoca imediat (art. 129 din Constituție).

În **Austria**, șeful statului poate avea o anumită influență, când emite *ordonanțe provizorii*, cu valoare normativă, la propunerea Guvernului federal, în cazul în care Consiliul Național nu este în sesiune, nu se poate reuni în timp util sau este împiedicat a acționa datorită forței majore, *în situația unui pericol manifest și ireparabil pentru colectivitate*. Guvernul federal va supune ordonanțele provizorii edictate Consiliului Național; convocarea acestuia din urmă se face de către șeful statului, în cazul în care Camera inferioară nu se află în sesiune. Consiliul Național va trebui să adopte, într-un interval de patru săptămâni, legi corespunzătoare, care vor înlocui ordonanțele (art.18 din Constituție). Deși conferă șefului de stat o anumită putere de acțiune, această atribuție nu a fost niciodată aplicată, fiind, astfel, lipsită de valoarea consacrată de Constituție.

În **Portugalia**, *șeful statului declară război*, în caz de agresiune efectivă sau iminentă și încheie pace, la propunerea Guvernului, după consultarea Consiliului de Stat și pe baza autorizării Parlamentului (art.135 litera c din Constituție). În această situație, inițiativa revine Guvernului, iar măsura dispusă de șeful statului trebuie aprobată de către legislativ. De asemenea, Președintele portughez poate institui *starea de asediu sau starea de urgență*, după consultarea Guvernului și cu autorizarea prealabilă a organului legiuitor (art.134 litera d, coroborat cu art. 138 și art.18 din Constituție).

După cum putem remarca din cele prezentate mai sus, influența Președintelui în exercitarea unor atribuții excepționale este destul de redusă.

În **Irlanda**, Președintelui nu îi sunt conferite atribuții în situații deosebite. În asemenea împrejurări, primul-ministru dispune măsurile care se impun.

Încheierea tratatelor internaționale este rezultatul cooperării dintre Președinte, Parlament și Guvern.

În **Franța**, Președintele definește principalele orientări privind afacerile externe, având cel mai important rol în acest domeniu. Conform Constituției (art.52), *șeful de stat negociază și încheie tratatele internaționale*. După cum s-a apreciat în doctrină, de regulă, Președintele participă, în primul rând, la negocierile ce urmăresc încheierea unui acord politic și mai puțin la cele privind încheierea unui tratat [39].

Există categorii importante de tratate, care nu pot intra în vigoare, fără a fi ratificate de Parlament, printr-o lege (art.53 din Constituție). În acest fel, este limitată acțiunea Președintelui în acest domeniu. Mai precizăm faptul că acordurile cu caracter internațional ratificate de legislativ au, după publicarea lor, valoare superioară celei a legilor, sub rezerva, pentru fiecare acord sau tratat, aplicării de către cealaltă parte (art.55 din legea fundamentală).

În **Finlanda**, **Parlamentul aprobă tratatele sau alte obligații internaționale încheiate de către șeful de stat**, în măsura în care ele cuprind dispoziții care țin de domeniul legislativ ori sunt de mare importanță sau care, în virtutea Constituției, necesită - pentru alte motive - consimțământul organului legiuitor. Parlamentul aprobă obligațiile internaționale asumate prin tratatele semnate de Președinte, precum și rezilierea lor și decide punerea în aplicare a acestora, conform prevederilor din Constituție. Aprobarea obligațiilor internaționale sau rezilierea acestora se face cu majoritatea voturilor Parlamentului (art.93 coroborat cu art.94 din Constituție). Dispozițiile de ordin legislativ ale unui tratat sau ale oricărei alte obligații internaționale sunt puse în aplicare printr-o lege. În ceea ce privește celelalte dispoziții din cuprinsul unui tratat, obligațiile internaționale sunt aplicate printr-un decret emis de Președinte (art.95 din actul

fundamental). Prin urmare, acordurile cu caracter internațional încheiate de șeful statului nu vor produce efecte juridice fără aprobarea lor de către organul legiuitor.

În **Austria**, în virtutea faptului că *Președintele reprezintă federația în relațiile externe*, el încheie, în numele statului, în mod formal, tratatele internaționale negociate de Guvernul federal.

Tratatele internaționale politice, precum și cele prin care se modifică sau se completează o lege nu pot fi încheiate decât cu aprobarea Consiliului Național. Tratatele ce vizează domenii de acțiune autonomă a landurilor trebuie aprobate de Consiliul Federal.

Printr-o lege adoptată de Parlament este reglementată procedura privind încheierea oricăror tratate internaționale (art.10 alin.1 punctul 1 din Constituție).

Și în **Portugalia**, Președintelui îi revine sarcina de a încheia tratatele internaționale, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului (art.135 litera b din legea fundamentală).

În **Irlanda**, potrivit Constituției, tratatele internaționale sunt încheiate de Guvern.

Punerea sub acuzare pentru înaltă trădare este sancțiunea cea mai gravă, ce poate fi luată de Parlament cu privire la Președintele în funcție.

În **Franța**, au avut loc schimbări radicale cu privire la răspunderea Președintelui, schimbări pe care le-am comentat, pe larg, în alte studii [40].

Statutul Președintelui Republicii franceze a făcut obiectul unei reforme constituționale, aprobate de cele două Camere ale Parlamentului, reunite pe 19 februarie 2007.

Potrivit art.67 revizuit, „Președintele Republicii nu răspunde pentru actele îndeplinite în această calitate sub rezerva dispozițiilor articolelor 53-2 și 68. El nu poate, în timpul mandatului său și în fața oricărei jurisdicții sau autorități administrative franceze, să fie chemat să depună mărturie și nici să facă obiectul unei acțiuni, a unui act de informare, anchete sau urmăriri penale. Orice termen de prescripție sau de decădere din drepturi e suspendat. Instanțele și procedurile în fața cărora el nu răspunde în timpul mandatului vor fi reluate sau îndreptate împotriva lui la expirarea unui termen de o lună de la încetarea mandatului”.

Conform art.68 revizuit, Președintele Republicii nu poate fi destituit decât în caz de „*încălcarea îndatoririlor sale vădit incompatibilă cu exercitarea mandatului său*”. Destituirea este pronunțată de Parlament, constituit în Înalta Curte. Propunerea de întrunire a Înaltei Curți adoptată de una dintre cele două Camere ale Parlamentului este imediat transmisă celeilalte Camere, care se va pronunța în cincisprezece zile. Înalta Curte este condusă de președintele Adunării Naționale. Ea decide, în termen de o lună, prin vot secret, destituirea. Decizia are efect imediat. Pentru a fi puse în aplicare, deciziile sunt luate cu o majoritate de două treimi din membrii unei Camere sau din judecătorii Înaltei Curți. Orice delegare de vot este interzisă. Sunt luate în considerare doar voturile favorabile propunerii de întrunire a Înaltei Curți sau propunerii de demitere. O lege organică fixează condițiile aplicării prezentului articol”.

Proiectul legii organice menționate în textul constituțional nu a fost introdus pe ordinea de zi a *Comisiei pentru legile constituționale, legislație și administrație generală a Republicii* decât în cursul anului 2006, fiind numit în calitate de raportor Philippe Houillon. Acesta din urmă considera că *este important să se protejeze funcția prezidențială pentru respectarea principiului separației puterilor și continuitatea statului*.

Procedura de destituire, așa cum a fost ea gândită în noul cadru constituțional francez determinat de *Legea constituțională din 23 februarie 2007*, nu este o sancțiune, destinată să pedepsească o faptă de natură penală. Sub acest aspect, procedura instituită se îndepărtează de cea americană de punere sub acuzare, lăsând membrilor Parlamentului responsabilitatea definirii a ceea ce reprezintă „încălcarea în mod vădit incompatibilă” cu funcția prezidențială.

O parte a doctrinei consideră regimul juridic al răspunderii Președintelui ca pe „o carapace goală” [41] sau cel puțin ca ceva foarte imprecis.

Subliniem că a fost elaborat, în Consiliul de Miniștri, un *proiect de lege organică privind aplicarea art.68 din Constituție*, care a fost adoptat, într-o primă lectură, de Senat și, apoi, de Adunarea Națională [42], fiind trimis spre revizuire la *Comisia privind legile constituționale, legislația și administrația generală a republicii*.

Prin urmare, o răspundere penală a fost înlocuită cu una politică.

În **Portugalia**, art.117 din Constituție, intitulat *Statutul titularilor funcțiilor politice*, face referire atât la o răspundere politică, civilă, cât și penală a titularilor de funcții politice: „titularii funcțiilor politice răspund politic, civil și penal pentru actele și omisiunile pe care le comit în exercitarea funcțiilor lor”. Președintele Republicii, ca *reprezentant al republicii și garant al unor valori esențiale ale statului portughez*, este și el un titular al unei funcții publice, care are, în același timp, și un vădit caracter politic. Dispozițiile citate mai sus trebuie coroborate cu o altă reglementare, care prevede o răspundere administrativ-patrimonială: „statul și celelalte entități publice sunt responsabile civilmente, în mod solidar cu

membrii organelor lor, funcționari sau agenți, de toate acțiunile sau omisiunile realizate în exercitarea funcțiilor lor, ce au determinat o încălcare a drepturilor, libertăților și garanțiilor altuia sau cauzarea unui prejudiciu” (art. 22) [43].

În actul fundamental nu este consacrată, în mod expres, o procedură specială, care ar viza răspunderea politică a Președintelui, deși această formă de răspundere este instituită în reglementarea citată mai sus.

Considerăm că răspunderea politică a Președintelui intervine față de electoratul care l-a desemnat, consecința firească a sancționării șefului statului ca urmare a unui comportament arbitrar fiind aceea de a nu mai fi ales cu ocazia viitoarelor alegeri.

În **Portugalia**, actul fundamental instituie *răspunderea penală a șefului de stat*. Astfel, Președintele Republicii răspunde pentru faptele de natură penală, pe care le comite în exercitarea funcțiilor sale în fața Tribunalului Suprem al Justiției. Inițiativa declanșării acestei proceduri revine Adunării Republicii, la propunerea unei cincimi din numărul deputaților, decizia fiind votată cu două treimi din totalul parlamentarilor. Condamnarea va avea drept consecință destituirea șefului de stat și imposibilitatea de a mai fi ales (art. 130 coroborat cu art.163 litera c din Constituție).

Este reglementată și *răspunderea Președintelui pentru faptele comise în afara funcției sale*. Astfel, Președintele Republicii răspunde pentru faptele penale pe care le săvârșește în afara exercitării funcțiilor sale în fața tribunalelor obișnuite și după terminarea mandatului său (art.133).

În **Finlanda**, Constituția cuprinde dispoziții exprese cu privire la răspunderea penală a Președintelui Republicii. Regula este aceea că *Președintele Republicii nu poate fi pus sub acuzare pentru actele îndeplinite în exercitarea funcțiilor sale* (art.113 din Constituție).

Prin excepție de la această regulă, atunci când Cancelarul Justiției [44], Mediatorul Parlamentului sau Guvernul consideră că *Președintele Republicii se face vinovat de înaltă trădare sau de o crimă contra umanității*, ei trebuie să informeze Parlamentul. În cazul în care acesta din urmă, cu majoritatea de trei pătrimi din voturile exprimate, decide punerea sub acuzare a Președintelui, Procurorul de Stat trebuie să susțină această acuzare în fața Înaltei Curți de Justiție. Se impune ca Președintele, în acest interval de timp, să se abțină de la exercitarea funcțiilor sale [45]. Rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare a Înaltei Curți de Justiție determină demiterea din funcție a Președintelui.

În **Austria**, sunt prevăzute *trei proceduri distincte*, care antrenează *răspunderea juridică a Președintelui*: suspendarea și revocarea, prin referendum, a Președintelui federal; urmărirea de către autoritățile publice; punerea sub acuzare și judecarea sa de către Curtea Constituțională. În această secțiune ne vom referi numai la două dintre ele, care au un accentuat caracter politic. Astfel, conform art.60 alin. 6 din Constituție, *Președintele poate fi revocat, înaintea expirării mandatului, printr-un referendum*, care se organizează numai la solicitarea Adunării Federale (formată din cele două Camere reunite), convocată, în acest scop, de către Cancelarul Federal, în urma deciziei Consiliului Național; hotărârea va fi luată de Camera populară, în prezența a cel puțin jumătate din membrii săi și cu o majoritate de două treimi din voturile exprimate. În acest stadiu al procedurii, Președintele federal nu își mai poate exercita atribuțiile, fiind suspendat din funcție. În momentul organizării referendumului, refuzul revocării din funcție a Președintelui Federal de către popor va determina dizolvarea Consiliului Național și organizarea de noi alegeri.

O a doua procedură vizează *punerea sub acuzare și judecarea Președintelui federal de către Curtea Constituțională*. În acest sens, Președintele federal răspunde pentru actele emise în exercitarea funcțiilor sale în fața Adunării Federale (art.68 alin.1 coroborat cu art.142 alin.1). Răspunderea șefului de stat este declanșată ca urmare a încălcării Constituției federale, pe baza deciziei Consiliului Național sau a Consiliului Federal, impunându-se convocarea Adunării Federale de către Cancelarul federal. E necesar ca decizia de punere sub acuzare să fie luată în prezența a cel puțin jumătate din membrii fiecărei Camere, cu o majoritate de două treimi din totalul voturilor exprimate. Judecata Președintelui revine Curții Constituționale, ca urmare a antrenării răspunderii constituționale a acestuia pentru încălcarea prevederilor actului fundamental. Hotărârea de condamnare a Curții are drept consecință demiterea din funcție a Președintelui, iar în „*împrejurări deosebit de grave*”, și decăderea temporară din drepturile politice.

În **Irlanda**, ca regulă generală, Președintele nu răspunde față de nicio Cameră a Parlamentului și față de nicio instanță de judecată în ceea ce privește exercitarea funcțiilor conferite și îndeplinirea actelor care au legătură cu puterile acordate (art.13 alin.8 punctul 1). De la acest principiu, Constituția stabilește unele excepții, cum este *răspunderea politică a șefului de stat*. Astfel, comportamentul Președintelui poate, totuși, să fie supus criticii uneia dintre cele două Camere ale Parlamentului sau unui organism numit sau desemnat de una dintre Camere, pentru examinarea unei acuzații cu privire la o conduită neconformă cu prevederile

constituționale. În acest sens, se prevede expres că *Președintele poate fi pus sub acuzare pentru o „conduită nepotrivită dovedită”* (art.12 alin.10 din Constituție). Acuzația va fi susținută de către una dintre cele două Camere, la solicitarea a cel puțin treizeci de membri; în acest caz, cererea de punere sub acuzare este examinată de Camera din care provin parlamentarii ce au făcut această cerere. În cazul în care cererea este aprobată cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților, Președintele este pus sub acuzare în mod oficial. Cealaltă Cameră este însărcinată să studieze acuzațiile aduse șefului de stat sau să transfere această sarcină unei comisii sau unui alt organ. Președintele va avea dreptul de a se prezenta și de a fi reprezentat în perioada examinării acuzației. În cazul în care Camera care a examinat acuzația ia o rezoluție cu o majoritate de două treimi, declarând că învinuirile aduse Președintelui au fost menținute și că acest comportament nepotrivit al șefului statului îl face incapabil de a-și exercita funcțiile, rezoluția va avea ca efect suspendarea din funcție a Președintelui [46].

În **Irlanda**, la propunerea Camerei Reprezentanților, Președintele numește primul-ministru, precum și instituția numită *Le Comptroller and Auditor General*, care se ocupă cu verificarea încasărilor și cheltuielilor în cadrul Camerei populare.

Concluzii

Din cele prezentate mai sus rezultă că în **Franța**, Președintele reprezintă autoritatea publică cheie a întregului sistem instituțional, întrucât dispune de importante atribuții, Parlamentul fiindu-i subordonat în totalitate în cazul susținerii șefului statului de către majoritatea parlamentară din Adunarea Națională. De altfel, reducerea mandatului Președintelui la cinci ani prin revizuirea constituțională din anul 2000, a urmărit ca alegerile prezidențiale să preceadă și, astfel, să influențeze pe cele pentru alegerea Camerei inferioare, în vederea înlăturării perioadei de coabitare. Aceasta din urmă a produs multiple situații tensionate între șeful de stat și Adunarea Națională, fiind înlăturată, astfel, de legiuitorul constituant.

Din prevederile constituționale analizate, sesizăm că în **Finlanda**, **Austria** și **Irlanda**, în raporturile dintre Președinte și Parlament, acesta din urmă are un rol hotărâtor.

În **Portugalia**, deși actul fundamental îi conferă Președintelui atribuțiile importante, exercitate în raporturile sale cu Parlamentul, acestea trebuie supuse aprobării legislativului, pentru a putea produce efecte juridice. Se remarcă, astfel, și în acest caz, superioritatea organului legiuitor față de șeful statului.

Prin urmare, chiar dacă regimul tradițional francez a fost preluat și de alte state europene, precum cele supuse analizei noastre, totuși el a fost aplicat în mod diferit, în funcție de o serie de particularități existente - tradiție, factori politici, istorici, sociali, etc.

Utilitatea acestui demers constă în a înțelege modalitățile prin care un asemenea regim a fost transpus în alte state, precum cele examinate în lucrare.

Referințe

- [1] Duverger Maurice, *Les Constitutions de la France*, P.U.F., Paris, 2004, p.124.
- [2] Regimul semiprezidențial este definit în mod asemănător în Elgie Robert, *The Politics of Semi-presidentialism*, în Elgie Robert, *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999, p.1-21.
- [3] Duverger Maurice, *A New Political System Model: Semi-presidential Government*, în *European Journal of Political Research*, no.8 (2), 1980, p.165-187.
- [4] Elgie Robert, McMenamin Iain, *Explaining the Onset of Cohabitation under Semipresidentialism*, în *Political Studies* no. 3/2011, p.618.
- [5] Rfaaa Ben Achour, *La présidentialisation des régimes parlementaires ou le raccourcissement des circuits représentatifs*, în *La démocratie représentative devant un défi historique*, sous la direction de Rfaaa Ben Achour, Jean Gicquel, Slobodan Milacic, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2006, p.172.
- [6] <http://www.ina.fr/fresques/degaulle/liste/recherche/themes/II/Rôle%20du%20chef%20de%20l'Etat>.
- [7] Duverger Maurice, *Système présidentiel et système semiprésidentiel*, în *La Présidence en France et aux États-Unis*, études réunies et présentées par Jean-Louis Seurin, Ed. Economica, 1986, p.347-358.
- [8] Elgie Robert, *Semi-presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, 1990-2008*, în *Government and Opposition*, vol.45, no.1, 2010, p.29.
- [9] Lesage Michel, *Les nouvelles configurations des exécutifs*, in *La démocratie constitutionnelle en Europe Centrale et Orientale. Bilans et perspectives*, sous la direction de Slobodan Milacic, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, p.93.
- [10] Frison-Roche François, *Le «Modèle semiprésidentiel» comme instrument de la transition en Europe postcommuniste, Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2005, p.51.

- [11] Duhamel Olivier, *Les démocraties*, Editions du Seuil, Paris, 1998, p.278.
- [12] *Geneza Constituției 1991: Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă "Monitorul Oficial", 1998, p.708.
- [13] Ionescu Cristian, *Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României*, Editura Universul Juridic, București, 2013, p.368.
- [14] Deleanu Ion, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p.722.
- [15] Ionescu Cristian, op. cit., 2013, p.362.
- [16] Sulima Snejana, *L'influence de la modalité de suffrage aux présidentielles sur les rapports entre les pouvoirs étatiques*, în Vrabie Genoveva (Éditeur), *Les rapports entre les pouvoirs de l'État: table ronde internationale, Iassy, le 23 mai 2008*, Ed. Institutul European, Iași, 2009, p.123.
- [17] Sartori Giovanni, *Ingineria constituțională comparată*, Ed. Institutul European, Iași, 2008, p.135.
- [18] Moestrup Sophie, *Semi-presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance?*, în Elgie Robert, Moestrup Sophie (eds.), *Semi-presidentialism outside Europe*, Ed. Routledge, London, 2007, p.30-55.
- [19] Potrivit unei alte opinii, (Cohendet Marie Anne, *Le président de la République*, Editions Dalloz, Paris, 2002, p.4), regimurile politice din statele menționate mai sus sunt o subcategorie a regimurilor parlamentare (regimuri parlamentare bireprezentative) și nu o categorie intermediară între regimul parlamentar și cel prezidențial.
- [20] Elgie Robert, *A fresh look at Semipresidentialism, Variations on a theme*, în Journal of Democracy, volume 16, Number 3, July, 2005, p.101-109.
- [21] Acestea apar ca fiind problematice din punct de vedere al guvernării (Federația Rusă).
- [22] Acestea funcționează bine, pentru că mecanismul guvernării este identic cu cel al unui regim parlamentar, în care președintele este un lider formal, cu puteri constituționale reduse, mai mult un personaj simbolic decât un factor de decizie activ (Austria, Irlanda, Portugalia și Slovenia).
- [23] Pasquino Gianfranco, *Curs de știință politică*, Ed. Institutul European, Iași, 2002, p.202-203.
- [24] Constituția Franței din 4 octombrie 1958 cu modificările ulterioare, <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- [25] Art.133 litera d din Constituția Portugaliei, <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Constitution7thRev2010EN.pdf>.
- [26] Art.13 alin.7 din Constituția Irlandei din 1937 cu modificările ulterioare, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/ie1937o.htm>.
- [27] Art.33 din Constituția Finlandei, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/fr19990731.pdf>.
- [28] Art.133 litera c din Constituția Portugaliei, op. cit.
- [29] Constituția Austriei, www.austria.gv.at.
- [30] Art.80 din Constituția Finlandei din 1999 cu modificările ulterioare, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/fin2007htm>.
- [31] Art.134 lit. b coroborat cu art.136 din Constituția Portugaliei, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/pt1976.htm>.
- [32] Art.13 alin.3 punctul 2 din Constituția Irlandei, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/ie1937.htm>.
- [33] Ardant Philippe, Mathieu Bertrand, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 21^e édition, L.G.D.J.-Montchrestien Lextenso Editions, Paris, 2009, p.502.
- [34] http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/art11_Constitution_pl.asp.
- [35] Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution, publiée dans JORF no. 0284 du 7 décembre 2013, page 19937, texte no.1.
- [36] Miranda Jorge, *Chronique Portugal*, în Annuaire International de Justice Constitutionnelle no.14/1998, nota 19, p.920.
- [37] Debré Michel, *Débats Assemblée Nationale, 4 octobre 1962*, în Journal Officiel du 5 octobre 1962, p.3223.
- [38] Ricci Jean-Claude, *Droit administratif*, 4-e édition, Ed. Hachette Livre, 2004, p.20-22
- [39] Ardant Philippe, Mathieu Bertrand, op. cit., 21^e édition, 2009, p.487.
- [40] Verga Crina Mihaela, *The Criminal Liability of a Republic's President*, în Journal of Danubian Studies and Research, vol. 2, no. 1/2012, p. 56-63; Verga Crina Mihaela, *Quelques aspects concernant les rapports entre le Président et le Parlement en Roumanie et en France*, în Revue Européenne de Droit Social no.4/2014, volumul XXV, Târgoviște, 2014, revistă categoria B⁺, în evidența BDI, CEEOL și EBSCO Publishing, p. 120-132.
- [41] Zoubeidi-Defert Yanis, *La responsabilité du chef de l'Etat, la révision constitutionnelle du 23 février 2007*, în Pouvoirs no. 122/2007, p.23.
- [42] http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/art68_Constitution.asp.
- [43] *Portugal, La Constitution du 2 avril 1976 révisée*, op. cit.
- [44] Ionescu Cristian, *Regimuri politice contemporane*, ediția 2, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p.552-553.
- [45] Kastari Paovo, *La Présidence de la République en Finlande*, Éditions de la Baconnière, Paris, 1962, p.34.
- [46] Art. 12.10.7, *Irlande, Constitution du 1^{er} juillet 1937 révisée*, op. cit.