

# RAPORTURILE PREȘEDINTELUI CU GUVERNUL ÎN STATE MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE

Crina VERGA\*

## Résumé

*La tendance actuelle dans les démocraties constitutionnelles de l'Europe est d'amplification du rôle du chef du Gouvernement dans l'exécutif au préjudice de chef de l'Etat (monarque ou président). La France est une exception, parce que le président a une prééminence à côté du premier ministre, due à ces attributions conférées par la Constitution.*

*En cet exposé, on se réfère aux rapports entre le chef de l'Etat et le Gouvernement dans quelques républiques semiprésidentielles, comme la France, la Finlande, Le Portugal, l'Autriche et l'Irlande.*

**Mots-clé:** *Président, Gouvernement, rapports, républiques semiprésidentielles*

Tendința actuală care există în cadrul democrațiilor constituționale din Europa este aceea de accentuare în cadrul executivului a rolului șefului de guvern în detrimentul șefului de stat (monarh sau președinte). Excepție de la această stare de fapt înregistrată nu doar în regimurile parlamentare, ci și în cele semiprezidențiale face Franța, unde șeful de stat are preeminență față de primul-ministru. Această poziție marcantă a șefului de stat în cadrul executivului este determinată de atribuțiile pe care le exercită: Președintele numește pe primul-ministru, fără a avea, în mod necesar, acordul Camerelor și – chiar fără a se prevedea în Constituție - îl poate revoca; șeful de stat participă la toate ședințele Guvernului, le prezidează și semnează toate ordonanțele adoptate în Consiliul de Miniștri.

În acest studiu ne vom referi la raporturile dintre șeful statului și Guvern în unele republici semiprezidențiale, precum Franța, Finlanda, Portugalia, Austria și Irlanda.

Relația dintre Președinte și Guvern este reflectată de o serie de atribuții ale șefului de stat prevăzute expres în Constituție: numirea primului-ministru; revocarea și numirea unor membri ai Guvernului în caz de remaniere; consultarea Guvernului; participarea la ședințele Guvernului, participarea celor doi șefi ai executivului la inițiativa revizuirii Constituției; numirile în funcții publice; atribuțiile exercitate în domeniile politicii externe și apărării.

Raporturile dintre Președinte și Guvern sunt exprimate și prin exercitarea unor atribuții protocolare de către șeful de stat: conferirea de decorații și titluri de onoare, acordarea gradelor militare, acordarea grațierii individuale.

În **Franța**, Președintele numește primul-ministru și, la propunerea acestuia, numește și revocă ceilalți membri ai Guvernului; are inițiativa revizuirii Constituției; Președintele prezidează Consiliul de Miniștri și semnează ordonanțele și decretele emise în Consiliul de Miniștri.

Numirile în funcții civile și militare sunt supuse contrasemnăturii primului-ministru; actele prin care acreditează ambasadorii și trimișii extraordinari în alte state, cele prin care ambasadorii și trimișii extraordinari străini sunt acreditați, precum și cele emise în virtutea calității sale de șef al armatei trebuie contrasemnate, de asemenea, de primul-ministru.

**Numirea primului-ministru de către șeful de stat** este o atribuție clasică, tradițională, întâlnită în statele membre ale Uniunii Europene, cu excepția Suediei, unde

---

\* Lect. univ. drd. Crina Verga, Facultatea de Drept, Universitatea „Mihail Kogălniceanu” Iași

această sarcină revine președintelui Parlamentului. La prima vedere, numirea premierului pare a fi o atribuție discreționară a Președintelui, însă, în realitate, șeful de stat va fi obligat să desemneze pe candidatul susținut de majoritatea parlamentară. În caz contrar, Guvernul nu va primi votul de investitură al Parlamentului.

În Franța, conform articolului 8 alineatul 1 din Constituție, „Președintele Republicii numește primul-ministru. El dispune încetarea activității primului-ministru la prezentarea de către acesta a demisiei Guvernului”. Cu ocazia elaborării Constituției celei de-a V-a Republici, generalul de Gaulle a aprobat dispozițiile de mai sus, precizând foarte clar într-un discurs ținut în fața Comitetului consultativ constituțional, pe 8 august 1958, că „primul-ministru nu răspunde în fața Președintelui Republicii. Acesta din urmă nu îl poate revoca”. Însă, după o perioadă de timp, Președintele de Gaulle a infirmat mesajul transmis în 1958, procedând la revocarea primului-ministru, atunci când acesta nu a mai fost agreat<sup>1</sup>. Acest comportament va deveni o practică obișnuită în sistemul politic francez, uzitată de președinții care s-au succedat la putere, cu excepția perioadelor de coabitare. De altfel, Franța nici nu se încadrează într-un sistem politic dualist, ci într-unul monist, în care Guvernul – prin urmare, și primul-ministru – răspunde numai în fața Adunării Naționale, conform articolului 49 din Constituție.

În afara coabitării, Președintele este cel care conduce Guvernul, fixează, în mod arbitrar, ordinea de zi în Consiliul de Miniștri, potrivit orientărilor sale politice; determină politica națiunii, contrar Constituției, care prevede că Guvernul determină și conduce politica națiunii (art. 20); hotărăște singur direcțiile de acțiune în domeniul politicii de apărare și al diplomației, deși legea fundamentală conferă și Guvernului atribuții în aceste domenii, care sunt, însă, rezervate exclusiv Președintelui, în practică. Șeful statului prezidează reuniunile Consiliului de Miniștri, putând bloca toate măsurile deliberate în acest for: numirile importante în funcții, ordonanțele și decretul dezbătute și emise în Consiliul de Miniștri, toate proiectele de legi – conform articolului 39 -, decretarea stării de asediu (articolul 36).

În perioadele de coabitare, s-a constatat un transfer real de putere de la Președinte la primul-ministru<sup>2</sup>, în domeniile pe care acești doi poli ai executivului le împart, potrivit Constituției, în exercițiul guvernării. În acest sens, premierul informează șeful de stat cu privire la acțiunile deja întreprinse și la proiectele de acte normative pregătite pentru a fi dezbătute; astfel, Președintele, care prezidează Consiliul de Miniștri, va cunoaște – printr-o informare și discuții prealabile – toate problemele care vor forma obiectul deciziilor în Consiliu. Într-o coabitare, agenda de lucru a Guvernului este întotdeauna fixată de primul-ministru - ținând cont de programul politic pe care și l-a asumat -, pe când în lipsa unei coabitări Președintele este cel care determină problemele ce vor fi discutate în Consiliul de Miniștri; considerăm că această practică utilizată de Președinte în afara coabitării este neconstituțională, întrucât Guvernul determină și conduce politica națiunii (art. 20), Președintele putând interveni doar atunci când o anumită situație impune intervenția sa, pentru a restabili, eventual, un anumit echilibru constituțional.

---

<sup>1</sup> În 1968, Președintele îl revocă pe primul-ministru, Georges Pompidou, a cărui autoritate devenise comparabilă cu cea a lui Charles de Gaulle

<sup>2</sup> Primul-ministru e considerat, în mod obiectiv, adevăratul șef al executivului, conform Guy Carcassonne, *Frein ou moteur*, în *Cohabitation et Constitution*, în *Pouvoirs no. 91*, *La cohabitation*, Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques, site-ul <http://www.revue-pouvoirs.fr/>, p. 104

În literatura juridică, s-a remarcat faptul că un adagiu aplicat în coabitare este acela că „pe plan extern, Franța vorbește cu o singură voce”<sup>3</sup>; prin urmare, Președintele și premierul - printr-o atitudine în mod conștient și responsabil - asumată - ajung la un acord cu privire la poziția Franței exprimată în exterior - care vizează diferite probleme cu caracter internațional - , exprimând, în acest fel, interesele fundamentale ale statului.

Sesizăm că, pentru a-și pune în aplicare politica sa de guvernare, în timpul coabitărilor, primul-ministru a angajat de mai multe ori răspunderea Guvernului potrivit articolului 49 alineatele 1 și 4, întrucât se bucura de sprijinul unei majorități parlamentare în Adunarea Națională. Datorită acestui fapt, primul-ministru a fost susținut și de Senat atunci când a angajat răspunderea Guvernului cu privire la declarații de politică generală.

O atribuție importantă a Președintelui francez – la care a făcut apel generalul de Gaulle, sporindu-și popularitatea – este organizarea unui referendum legislativ cu privire la un proiect de lege referitor la organizarea puterilor publice, la reforme vizând politica socială sau economică a națiunii, la serviciile publice sau prin care să fie autorizat un tratat ce ar avea incidențe asupra funcționării instituțiilor (art. 11). Acest referendum este inițiat *la propunerea Guvernului*, în timpul sesiunilor parlamentare sau la propunerea celor două Camere ale Parlamentului. Atunci când referendumul conduce la adoptarea unui proiect de lege, Președintele promulgă legea în cincisprezece zile de la proclamarea rezultatelor consultării. Președintele de Gaulle a organizat trei astfel de referendumuri: la 8 ianuarie 1961, la 8 aprilie 1962 și ultimul la 28 octombrie 1962, acesta din urmă vizând alegerea prin sufragiu direct a Președintelui, conferindu-i acestuia, în acest fel, legitimitate populară.

Constituția acordă Președintelui dreptul de a dizolva Adunarea Națională, *după consultarea primului-ministru* și a președinților Adunărilor. Însă, avizele acestora din urmă au un caracter pur consultativ, șeful de stat nefiind obligat a ține cont de ele. Singura limită impusă se referă la imposibilitatea recurgerii la o nouă dizolvare în anul ce urmează alegerilor. În doctrină, s-a constatat că „o dizolvare care a fost cauzată de neînțelegerile dintre președinte și un prim-ministru susținut de o majoritate parlamentară ar însemna o adevărată înfrângere politică și pierdere de prestigiu pentru președinte”<sup>4</sup>. Astfel s-au petrecut lucrurile în Franța, când Președintele Jacques Chirac a dizolvat Adunarea Națională în aprilie 1997; în urma alegerilor anticipate, electoratul a ales o majoritate parlamentară de stânga în Adunarea Națională, ostilă Președintelui, cu care a fost nevoit să coabiteze.

Regula prevăzută în articolul 21 din legea fundamentală este aceea că numirile în funcții civile și militare se fac de către primul-ministru, cu excepția numirilor care sunt conferite Președintelui, conform articolului 13. În forma actuală a Constituției, după revizuirea acesteia din 2008, a crescut numărul numirilor în funcții publice și militare rezervate Președintelui. Asistăm, astfel, la o amplificare sau accentuare a influenței șefului statului și în acest domeniu, care oricum dispune de largi atribuții, potrivit altor dispoziții constituționale.

Conform art. 89 din Constituție, la propunerea primului-ministru, Președintele poate revizui Constituția. În literatura juridică s-a dezbătut problema numeroaselor modificări ale actului fundamental care au intervenit după adoptarea Constituției din 1958, apreciindu-se că

---

<sup>3</sup> Ardant, Philippe, Olivier, Duhamel, *La dyarchie, op. cit.*, p. 11

<sup>4</sup> Pasquino Gianfranco, *Curs de știință politică*, Ed. Institutul European, Iași, 2002, p. 201

unele dintre acestea sunt „de neînțeles și chiar inutile”. În această tendință se înscriu, spre exemplu, revizuirea din 25 noiembrie 1993 privind dreptul de azil, precum și cea privind organizarea descentralizată a Republicii din 28 martie 2003. În ultimul caz, modificarea Constituției poate fi supusă criticilor, întrucât a abordat „subiecte care ar fi putut, în mod normal, să-și găsească locul într-o lege organică, care să fie examinată, ulterior, de către Parlament”<sup>5</sup>.

În același context, pe plan extern, potrivit Constituției franceze, Președintele este garantul respectării tratatelor internaționale încheiate cu alte state sau organisme internaționale; în acest sens, Președintele negociază și ratifică tratatele internaționale. El este informat despre orice negociere purtată în vederea încheierii unui acord internațional nesupus ratificării (art. 52). Guvernul, la rândul său, este „cel care determină politica națiunii” (potrivit art. 20 alin. 1), prin urmare, și domeniul relațiilor internaționale. Însă, în practică, preeminența acțiunii prezidențiale a dominat viața politică, în afara celor trei coabitări, când a existat o colaborare între Președinte și premier, impusă - într-o măsură mai semnificativă sau mai redusă - de acesta din urmă.

De asemenea, în vederea apărării valorilor consacrate de Constituție, „Președintele este șeful forțelor armate. El prezidează consiliile și comitetele superioare de apărare națională” (art. 15). Dar, în domeniul apărării naționale, au anumite prerogative atât Guvernul, cât și Parlamentul. Astfel, Guvernul determină și conduce politica națională (art. 20), deci și apărarea, iar primul-ministru răspunde de apărarea națională (art. 21). În același timp, Parlamentul are un rol important în această materie, întrucât prin lege sunt stabilite principiile fundamentale ale organizării generale a apărării naționale (art. 34). De asemenea, starea de asediu este decretată în Consiliul de Miniștri (art. 36), a cărui ordine de zi este fixată de Președinte - cu excepția coabitării - și ale cărui reuniuni sunt prezidate de șeful statului. Prin urmare, acesta din urmă are un rol esențial și în ceea ce privește dispunerea unei astfel de măsuri excepționale.

Domeniul apărării naționale împreună cu cel al diplomației au fost incluse în așa-numitul „domeniu rezervat”, sintagmă utilizată de către Jacques Chaban-Delmas cu ocazia congresului Uniunii pentru Noua Republică (U.N.R) desfășurat la Bordeaux în 1959. Susținător al lui Charles de Gaulle,

---

<sup>5</sup>Chiroux René, *Chronique politique, De la nécessité d'éviter un usage abusif de la révision constitutionnelle*, în *Revue administrative* no. 331/2003, p. 103-104

Chaban-Delmas preciza că pe lângă sectorul prezidențial - „domeniul rezervat” (afaceri externe și apărare) - , în care Guvernul execută deciziile Președintelui, mai există și „sectorul deschis” - sănătate, educație, cultură, finanțe, economie, relații de muncă, informație, justiție - , „unde șeful de stat optează, iar Guvernul creează, concepe”<sup>6</sup>. Teoria „domeniului rezervat” a fost inițiată pentru a justifica abuzurile de putere săvârșite în practică mai întâi de către Charles de Gaulle și apoi, în mod repetat, de către toți ceilalți președinți care s-au succedat la magistratura supremă în stat.

În apărarea valorilor fundamentale prevăzute de actul fundamental, Președintele francez are la dispoziție așa-numitele puteri excepționale, pe care le exercită împreună cu Guvernul, Parlamentul și Consiliul Constituțional. 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 luate 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”<sup>7</sup>.

În Franța, raționalizarea regimului în ceea ce privește poziția șefului de stat a constat și în întărirea executivului prin luarea unor multiple măsuri care îl vizau pe Președinte și care se refereau la: durata mandatului prezidențial, existența unui corp electoral mai larg decât pentru cele două Camere ale Parlamentului, atribuirea puterii de mediere, exercitată prin competențe majore, asumate în mod personal și pentru care nu răspunde în fața Parlamentului (dizolvarea Adunării Naționale, organizarea referendumului, convocarea organului legislativ în sesiuni extraordinare, atribuțiile excepționale conferite în virtutea articolului 16 din Constituție, drepturile de mesaj și de grațiere, numirile în funcții publice, emiterea actelor reglementare)<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Chariot, Jean, *L'Union pour la Nouvelle République : un bilan*, în *Revue française de science politique*, vol. 17, no.1, 1967, p. 78 -86 (p. 82), site -ul persée.fr

<sup>7</sup> Ricci Jean-Claude, *Droit administratif*, 4-e édition, Ed. Hachette Livre, 2004, p. 20-22

<sup>8</sup> Lavroff Dmitri Georges, *La prévalence du fait majoritaire*, în *La pratique constitutionnelle en France et en Espagne de 1958 et 1978 à 1999*, (sous la direction de Lavroff Dmitri), *La práctica constitucional in Francia y*

În **Finlanda**, sunt prevăzute reglementări speciale privind raporturile dintre Președinte și prim-ministru. Astfel, Președintele numește pe primul-ministru și, la propunerea acestuia, pe membrii Consiliului de Miniștri și acceptă demisia Guvernului sau a unuia dintre membrii săi, la cererea acestuia sau atunci când un ministru nu se mai bucură de încrederea Parlamentului. De asemenea, Președintele prezidează numai reuniunile Consiliului de Miniștri care au ca obiect relațiile Finlandei cu alte state și ia decizii în Consiliul de Miniștri numai după consultarea cu ministrul competent. Acesta din urmă poate estima că decizia Președintelui este contrară legii fundamentale, putând refuza contrasemnarea sa. Pe lângă aceste reglementări constituționale, ce stau la baza colaborării dintre Președinte și Guvern, s-a constatat că „raporturile prim-ministru - Președinte sunt determinate de practica politică generală și de condițiile politice de moment”<sup>9</sup>. S-a mai remarcat faptul că, în practică, Președintele este cel care condiționează compoziția Guvernelor de coaliție, ceea ce determină o creștere a rolului șefului de stat și justifică, în fapt, includerea Finlandei în categoria republicilor semiprezidențiale<sup>10</sup>. Președintelui îi revine și prerogativa de a dizolva Parlamentul, la inițiativa motivată a primului-ministru și după consultarea cu președintele Parlamentului și cu președinții grupurilor parlamentare.

În **Finlanda**, Președintele definește politica externă a țării, dar întotdeauna în acord cu Consiliul de Miniștri; Președintele este șeful suprem al forțelor armate, calitate pe care o poate delega, la propunerea Guvernului, oricărui cetățean finlandez. De asemenea, șeful statului 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). Prin urmare, domeniul afacerilor externe este condus de Președinte, în colaborare cu Guvernul.

În literatura juridică, s-a constatat că prin noua reformă a întregului sistem politic finlandez care este preconizată a fi realizată în următoarea perioadă, relațiile

---

*en España de 1958 y 1978 a 1999*, (dirreción Manuel Ramírez), Presses Universitaires de Bordeaux, 2001, p. 20-27

<sup>9</sup> Sorsa, Kalevi, *La situation juridique de Premier ministre de Finlande en face du Président de la République*, în *Les régimes semi-présidentiels* (sous la direction de Maurice Duverger), Presses Universitaires de France, Paris, 1986, p. 28

<sup>10</sup> Sartori, Giovanni, op. cit., p. 145

dintre stat și Uniunea Europeană vor reprezenta un domeniu rezervat Guvernului. Însă, se consideră că prezența atât a primului-ministru, cât și a Președintelui la reuniunile la nivel înalt din Uniunea Europeană ar consolida poziția Finlandei la negocierile ce vor avea loc în cadrul acestei uniuni de state<sup>11</sup>. În cazul în care se ajunge la concluzia că o decizie a Președintelui este ilegală, Guvernul trebuie, după obținerea avizului cancelarului justiției, să notifice că decizia respectivă nu poate fi executată și să propună Președintelui să o modifice sau să o retragă (art. 112).

În **Portugalia**, Președintele numește pe primul-ministru și îl revocă în circumstanțe extraordinare și, la propunerea acestuia, poate revoca și alți membri ai Guvernului; de asemenea, Președintele nu poate revoca Guvernul decât atunci când această revocare se consideră a fi necesară funcționării normale a instituțiilor democratice și după consultarea Consiliului de Stat. La solicitarea primului-ministru, Președintele prezidează Consiliul de Miniștri. Este de remarcat și faptul că în cazul Portugaliei, Guvernul răspunde atât față de Președinte, cât și față de Parlament (art. 193 din Constituție). Introducerea unei asemenea dispoziții a fost criticată, datorită faptului că în cazul în care Președintele nu este de aceeași culoare politică cu majoritatea parlamentară, pot apărea blocaje instituționale. În perioada 1976-1982, Președintele a intervenit activ în viața politică, impunând un prim-ministru, la alegerea sa, datorită multipartidismului și imposibilității formării unor guverne omogene; după 1987, s-a format o majoritate guvernamentală omogenă<sup>12</sup>, diminuându-se, astfel, rolul Președintelui. Șeful de stat mai are printre atribuțiile sale și aceea de a face numiri importante în diferite funcții publice superioare. Astfel, Președintele numește și revocă, la propunerea Guvernului, președintele Tribunalului de Conturi și procurorul general al Republicii, șeful statului major general al forțelor armate. Președintele prezidează Consiliul de Stat, precum și Consiliul Suprem de Apărare a Țării. În domeniul militar, Președintele numește și revocă șeful de stat major al armatei. După consultarea Guvernului, Președintele comută pedepsele în totalitate sau numai în parte.

Președintele, la inițiativa Guvernului, a Adunării Republicii sau a grupurilor parlamentare, poate organiza un referendum consultativ. În cazul în care Guvernul demisionează, propunerea de referendum devine caducă. Acest referendum nu poate avea ca obiect decât probleme importante de interes național, care vizează domenii ce țin de competența Adunării Republicii sau a Guvernului sau care privesc aprobarea unei convenții internaționale sau a unui act legislativ. Fiecare referendum trebuie să se refere doar la o singură problemă, care să fie formulată cu obiectivitate, claritate și precizie. Nu se poate organiza referendum în perioada desfășurării alegerilor legislative ale Adunării Republicii, cât și a adunărilor legislative regionale. În cazul în care obiectul referendumului se referă la aprobarea de către popor a unui act legislativ (referendum legislativ), acesta din urmă va fi supus de Președinte Tribunalului Constituțional pentru realizarea unui control de constituționalitate, obligatoriu și abstract, al actului respectiv.

În raporturile cu Guvernul, Președintele portughez are sarcini tradiționale în domeniul relațiilor externe: numirea ambasadorilor și a trimișilor extraordinari, la propunerea Guvernului și acreditarea reprezentanților diplomați străini; declararea războiului în caz de agresiune efectivă sau iminentă, precum și încheierea păcii, la propunerea Guvernului, după consultarea Consiliului de Stat și cu autorizarea Parlamentului.

În ceea ce privește apărarea țării, Președintele este comandantul suprem al forțelor armate. În această calitate, Președintele prezidează Consiliul Suprem de Apărare a Țării, care este un organ consultativ asupra problemelor referitoare la apărarea națională, organizarea, funcționarea și disciplina forțelor armate. O altă atribuție importantă a șefului de stat constă în declararea stării de asediu sau a stării de urgență, cu consultarea

---

<sup>11</sup>Raunio Tapio, *Finland: Constitutional Reforms Would Further Reduce President's Powers*, site-ul <http://www.semipresidentialism.com/?author=1&page=27>

<sup>12</sup>Mavrias, Kostas, G., « *Transition démocratique et changement constitutionnel en Europe du Sud, Espagne - Grèce - Portugal* », Editions Ant.N.Sakkoulas, Athenes, Grèce, 1997, p. 88

Guvernului și autorizarea Parlamentului. Starea de asediu sau starea de urgență nu pot fi declarate decât în cazurile de agresiune efectivă sau iminentă a forțelor armate străine, de grav pericol sau de perturbare a ordinii constituționale democratice sau în caz de calamitate publică. Declararea stărilor excepționale se face cu respectarea principiului proporționalității, trebuie motivată, precizându-se drepturile, libertățile și garanțiile a căror exercitare este suspendată. Această măsură luată de Președinte conferă autorităților competența de a întreprinde măsurile necesare și adecvate pentru restabilirea rapidă a normalității impuse de Constituție.

În **Austria**, Președintele federal numește cancelarul federal, iar la propunerea acestuia din urmă, miniștrii federali. De asemenea, șeful statului poate revoca cancelarul sau Guvernul în ansamblu. În condițiile unui Guvern destituit sau demisionar, Președintele federal solicită miniștrilor să se ocupe de afacerile administrative curente până la formarea unui nou Guvern.

Influența Guvernului federal asupra Președintelui este atât de mare, încât actul fundamental a prevăzut, ca regulă generală, că în lipsa unei dispoziții contrare, toate actele Președintelui federal sunt îndeplinite la propunerea Guvernului federal sau a ministrului federal abilitat în acest sens de Guvern; de asemenea, aceste acte Președintelui nu sunt valabile decât cu contrasemnătura cancelarului federal sau a miniștrilor competenți (art. 67, alin. 1 și 2).

Președintele încheie tratate internaționale, la propunerea Guvernului federal; are dreptul de a grația, în cazuri individuale, la propunerea Guvernului federal. Deși Președintele este comandant suprem al armatei federale, ministrul federal competent va exercita conducerea armatei, în baza unei delegații primite din partea Guvernului federal. Președintele poate delega Guvernului unele atribuții. Astfel, șeful statului are posibilitatea de a delega miniștrilor competenți dreptul de a numi unele categorii de funcționari ai Federației. De asemenea, Președintele poate să delege Guvernului dreptul de a încheia unele categorii de tratate internaționale.

În aceeași ordine de idei, șeful statului poate organiza o consultare populară cu privire la un aspect de o importanță fundamentală pentru întregul stat și care este de competența legislatorului federal (referendum legislativ), la solicitarea Consiliului Național sau a Guvernului.

În **Irlanda**, Președintele, pe baza nominalizării Camerei inferioare (Dail Eireann), numește primul-ministru și, la propunerea primului-ministru și cu aprobarea prealabilă a Camerei Reprezentanților, Președintele numește pe ceilalți membri ai Guvernului. Cu avizul primului-ministru, Președintele va accepta demisia sau va revoca orice membru al Guvernului.

Tot pe baza avizului dat de primul-ministru, Președintele va convoca și va dizolva Camera inferioară, însă șeful de stat are posibilitatea de a refuza dizolvarea, atunci când această propunere vine din partea unui prim-ministru care nu se bucură de susținerea majorității parlamentare din Camera populară.

De asemenea, Primul-ministru va ține la curent pe Președinte, în termeni generali, cu privire la problemele de politică internă și externă. Consilierul Guvernului – Attorney General – pe probleme de drept este numit de Președinte, la propunerea primului-ministru.

Constituția irlandeză prevede că puterea executivă a statului în relațiile externe va fi exercitată de Guvern.

Deși Președintele este considerat comandant suprem al armatei, declararea stării de război se face de către Camera Reprezentanților.

## **Concluzii**

În republicile semiprezidențiale supuse analizei noastre, se dezvoltă o dualitate în cadrul executivului, unde puterea este împărțită între Guvern și Președinte. Șeful de stat se bucură de o poziție mai favorabilă, determinată, într-o anumită măsură, de alegerea sa de către popor. Pe lângă legitimitatea democratică pe care o are, șeful de stat dintr-o republică semiprezidențială dispune de o serie de atribuții importante în raporturile cu Guvernul (numește primul-ministru și prezidează Consiliul de Miniștri). Însă, numirea primului-ministru constituie mai mult o atribuție nominală decât o opțiune personală atunci când, în urma alegerilor, un partid a obținut majoritatea în Parlament. În acest caz, Președintele va fi nevoit să desemneze pe liderul partidului majoritar în funcția de prim-ministru. Situația e diferită în cazul formării unor guverne de coaliție, când Președintele poate interveni activ în



formarea Guvernului (Finlanda). Prezidarea Consiliului de Miniștri se realizează în mod diferit chiar în cadrul republicilor semiprezidențiale. Astfel, Președintele francez prezidează toate ședințele Consiliului de Miniștri, în care își impune punctul de vedere; însă, în perioadele de coabitare, influența șefului statului în cadrul reuniunilor Consiliului de Miniștri s-a diminuat într-o anumită măsură, datorită faptului că Președintele nu a avut susținerea unei majorități în Adunarea Națională. Președintele finlandez prezidează numai reuniunile Consiliului de Miniștri ce au ca obiect relațiile externe ale statului, dar, în prealabil, miniștrii se reunesc sub conducerea primului-ministru pentru a dezbate și a determina o anumită poziție care va fi susținută la întrunirea Consiliului de Miniștri sub președinția șefului de stat. Președintele portughez nu poate asista la ședințele Guvernului decât la solicitarea primului-ministru, care arareori îl invită. La polul opus se situează Austria și Irlanda, state în care Președintele nu participă la ședințele Guvernului.

De *lege ferenda*, considerăm că se impune o mai clară delimitare a atribuțiilor pe plan extern între cei doi șefi ai executivului francez, pentru a se evita, astfel, situațiile conflictuale care au apărut, de altfel, atunci când primul-ministru a fost susținut de majoritatea parlamentară din Adunarea Națională. Și în asemenea cazuri, precedentele create de intervențiile permanente ale șefului statului vor putea fi cu greu înlăturate, cu atât mai mult cu cât relațiile internaționale sunt considerate „domeniul rezervat” al Președintelui.

Chiar dacă actul fundamental conține prevederi relativ asemănătoare cu privire la sarcinile Președinților din republicile semiprezidențiale, totuși, regimurile din aceste state sunt puse în practică în mod diferit. În acest sens, s-a apreciat<sup>13</sup> că acest tip de regim politic existent în cadrul republicilor analizate are la bază trei variabile: puterile pe care Constituția le recunoaște șefului de stat; prezența sau absența unei majorități parlamentare; poziția Președintelui în raport cu această majoritate. În privința primei condiții enunțate, se pune problema aplicării efective a atribuțiilor conferite, cunoscându-se situații în care conform Constituției, Președintele beneficiază de largi prerogative, care nu sunt, însă, exercitate (Finlanda). Apoi, existența unei majorități parlamentare care să susțină Guvernul face ca adevărata putere executivă să revină primului-ministru, ce deține conducerea Guvernului, Președintele neavând decât un rol pur formal. Când Guvernul nu este susținut de o majoritate parlamentară, puterea executivă se împarte între Președinte și prim-ministru, șeful statului putând avea o anumită influență în desemnarea unui prim-ministru în cadrul unui guvern minoritar. Aceasta este starea de fapt în Finlanda, care a existat și în Portugalia între 1976-1982 (actualmente existând o majoritate guvernamentală omogenă). În cazul în care există o majoritate parlamentară de aceeași culoare politică cu Președintele („le fait majoritaire”<sup>14</sup> – faptul majoritar) și care îl recunoaște ca șef al său, Președintele capătă autoritate politică în fața organului legislativ datorită susținerii parlamentare și devine adevăratul factor de decizie în cadrul executivului, premierul fiind doar un executant al politicii trasate de Președinte. Dacă șeful de stat aparține aceluiași partid care are susținerea majorității parlamentare, dar nu

<sup>13</sup> Duverger, Maurice, *Le concept de régime semi-présidentiel*, în *Les régimes semi-présidentiels*, sous la direction de Maurice Duverger, Presses Universitaires de France, Paris, 1986, p. 15

<sup>14</sup> Parodi, Jean-Luc, « *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République* », Librairie Armand Colin et Fondations Nationales des Sciences Politiques, Paris, 1972, p. 111-112

este recunoscut ca șef al acestui partid (situație existentă în Austria), exercitarea atribuțiilor constituționale ale Președintelui este subordonată voinței liderului majorității parlamentare, căruia i se subordonează din punct de vedere politic, într-o anumită măsură.

Așa cum s-a constatat în literatura juridică<sup>15</sup>, în practică influența Președintelui în cadrul regimurilor semiprezidențiale decurge dintr-o serie de factori - „fie din asocierea unei majorități parlamentare de aceeași culoare politică, fie din personalitatea puternică și prestigiul social al Președintelui (prestigiul lui Charles de Gaulle care și-a impus voința prin practica referendumului sau cel al președintelui finlandez Urho Kekkonen - în perioada 1956-1981 -, care l-a demis pe primul-ministru fără a avea această prerogativă), fie din tradiția puterilor nelimitate ale șefului de stat (în țările din Europa Centrală și de Est)”.

În cadrul executivului din statele republicane, s-a remarcat o implicare efectivă, directă, a șefului Guvernului în luarea deciziilor, în timp ce Președinții „și-au folosit în mod obișnuit autoritatea și influența lor personală, pentru a asigura o cât mai mare eficiență a Cabinetelor”<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Naumescu, Valentin, *Sisteme politice comparate*, Editura Fundației pentru Studii Europene, Cluj Napoca, 2002, p. 31

<sup>16</sup> Blondel Jean, Müller-Rommel Ferdinand, Malovā Darina, *Governing New European Democracies*, Ed. Palgrave Macmillan, London, 2007, p. 7