

# ATRIBUȚII ALE PREȘEDINȚILOR ÎN REPUBLICILE SEMIPREZIDENȚIALE – DIZOLVAREA PARLAMENTULUI

ALEXANDRINA ȘERBAN\*

## Résumé

L'auteur examine la dissolution du Parlement en semi-présidentiel, les républiques d'Europe de l'Ouest et l'Europe post-communiste, en mettant l'accent sur des particularités qui existent dans ce domaine entre les différents pays. Dans notre pays, l'auteur estime qu'il faut repenser les stratégies de cette institution d'être plus efficaces et assurer un meilleur fonctionnement.

**Mots-clés:** dissolution du Parlement, la dissolution de critères, les types de liquidation, république semi-présidentiel.

## 1. Scurte considerații introductive

Printre atribuțiile unui șef de stat se numără și aceea de dizolvare a Parlamentului, atribuție care prezintă trăsături diferite după cum ne aflăm într-un regim parlamentar clasic sau într-un regim semi-prezidențial (în regimul prezidențial de factura celui existent în S.U.A., instituția dizolvării nu există, deoarece constituantul american, preocupat de separarea și echilibrul puterilor, a refuzat ca mandatul membrilor Congresului să poată fi întrerupt printr-o decizie a președintelui S.U.A.).

În regimul parlamentar, criteriul major îl constituie principiul responsabilității guvernamentale, iar dreptul de dizolvare a Parlamentului reprezintă contrapartea sa; prezența celor două mecanisme și efectivitatea aplicării lor sunt condițiile unui parlamentarism echilibrat.

Definită ca fiind „procedura prin care se pune capăt puterilor unei adunări înaintea termenului normal al mandatului său, prin organizarea de alegeri anticipate”<sup>1</sup>, dizolvarea, din punct de vedere istoric, se plasează la începuturile Parlamentului din Anglia unde s-a impus regula că un Parlament durează atâta timp cât regele a decis aceasta și că, în consecință, sfârșitul normal al unei Adunări

\* Alexandrina Șerban, Lect. univ, dr, cercetător științific gr.II la Institutul de Cercetări Juridice „Academician Andrei Rădulescu” al Academiei Române; e\_mail:icj\_juridic@yahoo.com.

<sup>1</sup> Michel de Villiers, Armel Le Divillec, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Éd. Dalloz, 2007, p. 114.

depinde de destituirea sa de către rege. Diminuarea atribuțiilor regale a determinat, ulterior, transferul dreptului de dizolvare la primul ministru, chiar dacă, potrivit unei convenții constituționale, tot monarhul este cel care pronunță dizolvarea. Se disting, astfel, în mod tradițional, două tipuri de dizolvare: „*dizolvarea regală*”, care provine dintr-un arbitraj al șefului de stat, acesta dând poporului grija de a tranșa un conflict între Executiv și Parlament, și „*dizolvarea ministerială*”, în care cabinetul este cel care decide dizolvarea și organizarea alegerilor anticipate<sup>2</sup>. Astăzi, în cea mai mare parte a regimurilor parlamentare, se exercită *dizolvarea ministerială*; în cazul Marii Britanii, dizolvarea este, înainte de toate, o armă de oportunitate politică care permite primului ministru de a alege momentul cel mai favorabil pentru a reînnoi Camera, în principiu de-a lungul ultimului an al legislaturii. În R.F. Germania, este reglementată ceea ce se numește „*procedura neîncrederii constructive*”; astfel, în conformitate cu articolul 67 din Legea fundamentală a R.F. Germania, „Bundestagul nu-și poate exprima neîncrederea față de cancelarul federal decât prin alegerea unui succesor cu o majoritate absolută și prin invitarea Președintelui Republicii Federale să-l elibereze din funcție. Președintele Republicii Federale trebuie să răspundă la această cerere și să numească personalitatea aleasă...”, iar articolul 68 (**Vot de încredere. Dizolvarea Bundestagului**) precizează: „Dacă o moțiune de încredere în Cancelarul federal nu este aprobată de Bundestag printr-o majoritate a membrilor săi, președintele Republicii Federale poate, la propunerea cancelarului federal, să dizolve Bundestagul într-un interval de 21 de zile. Dreptul de dizolvare încetează o dată ce Bundestagul a ales un alt cancelar federal printr-o majoritate a membrilor săi”.

## 2. Dizolvarea Parlamentului în republicile semiprezidențiale vest-europene

Deși dizolvarea nu este reținută ca un criteriu determinant în modelul semi-prezidențial, ea există în cea mai mare parte a țărilor încadrate în acest regim și, în funcție de procedurile sale, ea poate fi hotărâtoare pentru a întări autoritatea politică a Președintelui Republicii.

În Franța, prima țară în care a fost instituit regimul semiprezidențial, dizolvarea a apărut în Charte în anul 1814, dar se consideră că ea a fost folosită prea frecvent față de posibilitățile de aplicare a responsabilității guvernamentale<sup>3</sup>. Sub regimurile din 1875 și 1946, constrângerile impuse Executivului și raporturile de forță instituționale au transferat, în fapt, Adunărilor decizia de dizolvare. Astfel, potrivit reglementărilor constituționale din 1875, dizolvarea Adunării Naționale era condiționată de avizul conform al Senatului, iar constituanții din 1946 au limitat în mod deliberat posibilitatea de a dizolva Adunarea Națională, prin interzicerea

<sup>2</sup> Simon-Louis Formery, *La Constitution commentée article par article*, Paris, Éd. Hachette Livre, 2001, p. 40.

<sup>3</sup> *Ibidem.*, p. 38.

oricărei dizolvări în primele 18 luni ale fiecărei legislaturi și fixând, apoi, pentru ca dizolvarea să fie legală, condiția să fi surveni două crize ministeriale în cursul unei perioade de 19 luni<sup>4</sup>. Rupând de-a dreptul cu trecutul, Constituția din 1958 instituie o dizolvare discreționară, încredințată personal președintelui și a cărei eficacitate a fost confirmată de practică<sup>5</sup>. Puterea de dizolvare instituită prin acest articol este deosebită, având în vedere faptul că decretul de dizolvare nu este supus contrasemnăturii, în virtutea art. 19 din Constituția Franței, iar consultarea obligatorie a primului ministru și a președinților celor două Camere nu îl leagă, ceea ce dă acestei puteri de dizolvare un caracter discreționar<sup>6</sup>. Deși dreptul de dizolvare a fost acordat președintelui republicii cu scopul de a exercita un arbitraj neutru, practica a demonstrat că toate dizolvările au fost făcute cu intenția de a asigura șeful statului supremația asupra ansamblului instituțional<sup>7</sup>. Sunt fixate totuși câteva obstacole exercițiului dreptului de dizolvare: a) în timpul vacanței președintelui republicii, președintele interimar nu dispune de puterea de a dizolva Adunarea; b) dizolvarea nu poate avea loc în timpul exercitării puterilor excepționale stabilite în articolul 16, când Parlamentul se reunește de drept; c) atunci când Adunarea a fost dizolvată, președintele republicii nu o mai poate dizolva într-un interval de un an.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>5</sup> Astfel, potrivit art.12 din Constituția Franței: „Președintele Republicii poate să pronunțe dizolvarea Adunării Naționale, după consultarea Primului Ministru și a președinților Camerelor./Alegerile generale vor avea loc la cel puțin 20 de zile și cel mult 40 de zile după dizolvare./Adunarea Națională se reunește de drept în cea de-a doua joi de după alegerea sa. Dacă această ședință are loc în afara perioadelor prevăzute pentru sesiunile ordinare, se va deschide de drept o sesiune, pentru o perioadă de 14 zile./Nu se poate proceda la o nouă dizolvare în anul care urmează acestor alegeri” (simbolul „/” semnifică un nou paragraf, în cf. cu redactarea textului Constituției Republicii Franța (n.a., A.Ș.).

<sup>6</sup> François Frison Roche, *Le modèle semi-présidentiel comme instrument de la transition en Europe post-communiste*, Bruxelles, Éd. Émile Bruylant, 2005, p. 191.

<sup>7</sup> În Franța, începând din anul 1958, s-au produs cinci dizolvări, iar alegerile care le-au urmat au fost favorabile președintelui, cu excepția celei din 1997. Prima dizolvare a Adunării Naționale a fost pronunțată la 9 octombrie 1962, ca urmare a moțiunii de cenzură adoptată în aceeași zi, reprezentând contextul clasic al unei crize guvernamentale a cărei rezolvare este supusă deciziei alegătorilor; această dizolvare a permis generalului De Gaulle să obțină o majoritate parlamentară ce-i era favorabilă. Decisă în mijlocul evenimentelor din 1968, dizolvarea din 30 mai 1968 l-a ajutat pe același șef de stat să înlocuiască majoritatea subțire aleasă în 1967 cu o majoritate fidelă guvernului. Președintele François Mitterrand, ales la 10 mai 1981, în dorința de a beneficia de puterea predecesorilor săi, procedează la dizolvarea din 22 mai 1981, nemulțumit fiind de majoritatea aleasă în 1978; reușește prin această măsură să pună în conformitate majoritatea parlamentară cu cea prezidențială, deoarece grupul socialist a câștigat majoritatea absolută a locurilor din Adunare. Dizolvarea din 14 mai 1988, pronunțată în aceleași condiții de mai sus, nu mai are același rezultat, deoarece alegerile din 1988 au fost mai puțin favorabile președintelui decât cele din 1981. Dizolvarea din 21 mai 1997 se aseamănă cu dizolvarea din Marea Britanie, în sensul că ea a fost folosită de președinte cu an înaintea termenului normal al alegerilor, pentru a preveni un eșec așteptat în anul următor; numai că, pentru prima oară în istoria celei de-a V-a Republicii, majoritatea fidelă președintelui nu mai iese învingătoare și se produce alternanța la putere (cf. Simon Louis Formery, *op. cit.*, p. 43).

Președintele Portugaliei se găsește într-o situație sensibil asemănătoare (art. 136-*e* și 143), chiar dacă marja sa de acțiune este mai redusă (art. 175) decât aceea a omologului său francez.

Cazul Finlandei a evoluat. La origine, în 1919, dizolvarea Parlamentului a fost concepută ca o prerogativă prezidențială discreționară (art. 20 din Legea organică asupra Parlamentului), deoarece obligația de a contrasemna nu viza decât caracterul legal al deciziei Președintelui, și nu oportunitatea sa. În 1987, o primă reformă modifică procedura, în sensul că Parlamentul fixa el însuși, înaintea dizolvării, data închiderii sesiunii sale. Reforma din 1991, mai substanțială, decide că președintele nu va putea dizolva Parlamentul decât pe baza propunerii primului ministru.

### **3. Dizolvarea Parlamentului în regimurile semiprezidențiale din Europa post-comunistă**

În materie de dizolvare, președinții republicilor diferitelor state ce au adoptat un model semiprezidențial nu dispun de prerogativele președintelui francez. Situația se regăsește și în statele ex-socialiste din Europa de Est, unde numeroase dispoziții reflectă neîncrederea față de instituția prezidențială, mai ales în raporturile sale cu Parlamentul. Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, actorii tranziției au vrut să evite ca președintele republicii să poată abuza de arma clasică a dizolvării, deoarece această competență lovea principiile omnipotenței Parlamentului, organ suprem al puterii de stat, sub vechiul regim comunist, și în același timp contravenea unei viziuni simpliste a parlamentarismului, considerat ca stadiu ultim al democrației, după cum altădată comunismul era văzut ca stadiu ultim al socialismului. Acest sentiment că parlamentarismul este forma desăvârșită a democrației a determinat, de exemplu, constituantul bulgar să înscrie principiul unei „Republicii cu regim parlamentar”, în chiar primul articol al Constituției, deși această caracteristică, totuși, nu reiese din economia constituției bulgare, regimul politic instituit fiind cel al unei republicii semi-prezidențiale<sup>8</sup>. Astfel, se consideră că posibilitatea acordată șefului statului în mai multe țări ex-socialiste de a opune un veto suspensiv textelor votate de Parlament și, de asemenea, dreptul de a sesiza Curtea Constituțională deosebesc, totuși, aceste state de modelul parlamentar clasic. Prin aceasta, constituanții au dat semnalul unei încercări de contragreutate la atotputernicia parlamentară ce decurgea dintr-un model parlamentar fictiv, care funcționa în dictaturile comuniste<sup>9</sup>.

O diferență importantă dintre Președintele Franței și președinții statelor din Europa post-comunistă, care au optat pentru regimul politic semi-prezidențial,

<sup>8</sup> François Frison Roche, *op.cit.*, p. 129, 190.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 188.

constă în faptul că aceștia din urmă nu dispun niciodată de puterea de a aprecia oportunitatea politică de a recurge la electori.

În anumite țări nu este prevăzută posibilitatea dizolvării Parlamentului de către puterea executivă. Astfel, Adunarea macedoneană nu poate fi dizolvată decât dacă decide ea însăși acest lucru (art. 63 din Constituția macedoneană – Adunarea este dizolvată dacă majoritatea din numărul total al deputaților se pronunță în acest sens). Această putere de autodizolvare a Adunării se regăsește și în alte țări foste socialiste, dar într-o manieră subsidiară, de exemplu, în Lituania (art.58 din Constituție – Pot fi organizate alegeri anticipate prin decizia Parlamentului, adoptată printr-o majoritate de cel puțin 3/5 din voturile Parlamentului) sau Polonia (art 98-3 din Constituție – Dieta poate fi dizolvată printr-o rezoluție luată cu o majoritate de 2/3 din numărul deputaților). Bulgaria, Slovenia și România nu prevăd o asemenea posibilitate.

Considerăm că lipsa unei reglementări similare în sistemul juridic românesc reprezintă o lacună juridică ce ar trebui complinită, pentru a se putea evita situații de genul celor întâmplate în anul 2007, când, în urma suspendării președintelui României și a invalidării hotărârii Parlamentului în urma referendumului de demitere a președintelui, s-a manifestat în mod pregnant diferența dintre voința electoratului și voința parlamentară. Într-o asemenea situație, Parlamentul ar fi trebuit să se autodizolve, soluție firească într-o democrație consolidată, cum, sperăm noi, va deveni și România.

Dreptul de dizolvare a Parlamentului, atunci când el există, este acordat Președintelui Republicii, fără contrasemnătură, dar strict condiționat. În cazul bicameralismului, dizolvarea poate viza doar Adunarea Națională, ca în Slovenia, fie ambele Camere, ca în Polonia (art. 98-5) și în România (art. 89-1). Ca în Franța și Portugalia, președintele republicii este cel care pronunță dizolvarea Parlamentului în Bulgaria (art. 99), în Lituania (art. 5 și art. 84-20) în Polonia (art. 155 -cf. Constituției din 1997), în România (art. 89) și în Slovenia (art. 11 și 117). Chiar dacă această putere este încadrată de condiții foarte precise, ea este dispensată de contrasemnătură în Bulgaria (art.102-3-3), în Lituania (art.85), în Polonia (art. 144-3, c97), în România (art. 99) și în Slovenia (unde nici un articol al Constituției nu impune contrasemnătura decretelor președintelui). Condițiile specifice ale recursului la dreptul de dizolvare variază după țări. Ele privesc în mod esențial formarea guvernului, adoptarea programului său sau încrederea acordată sau refuzată guvernului. În Bulgaria, președintele nu poate dizolva Parlamentul decât într-un singur caz și într-o singură ocazie „dacă nu există acord asupra formării guvernului” (art. 99-5). În Lituania, sunt prevăzute două cazuri. În primul, președintele republicii decide, singur, de dizolvare „dacă Parlamentul nu a luat decizia asupra noului program al guvernului în termen de 30 de zile de la prezentarea sa sau dacă Parlamentul a dezaprobat de două ori consecutiv programul de guvernământ în 60 de zile care urmează după prima prezentare” (art. 58&2-2). În al doilea caz, președintele republicii nu poate decide dizolvarea decât în urma propunerii guvernului „dacă Parlamentul exprimă neîncrederea sa în guvern”

(art.58&2-2). Puterea de dizolvare a președintelui sloven poate, de asemenea, să se exercite în două situații distincte. Prima situație este strâns legată de eșecul alegerii președintelui guvernului<sup>10</sup>. Al doilea caz este mai interesant, căci el se inspiră din articolele 67 și 68 din Legea fundamentală a R.F.G. Într-adevăr, dacă președintele guvernului sloven solicită, fără succes prima oară, un vot de încredere, Adunarea trebuie, în 30 de zile, fie să aleagă un înlocuitor, fie să îi acorde încrederea. În caz de eșec, președintele republicii trebuie, atunci, să pronunțe dizolvarea (art. 117).

Consultări prealabile dizolvării sunt prevăzute numai în România (art. 89-1), unde președintele trebuie să aibă consultări atât cu președinții celor două Camere, cât și cu conducătorii grupurilor parlamentare. În celelalte state, absența obligației consultărilor prealabile dizolvării demonstrează, după cum s-a opinat în literatura juridică, că legiuitorul constituant a considerat dizolvarea, înainte de toate, ca fiind rezultatul logic al unui eșec. Se pare că ei nu voiau să-l aprecieze ca un instrument juridic de echilibru între Executiv și Parlament, care ar fi putut permite, ca în timpul celei de-a V-a Republici, de a rezolva alte tipuri de crize politice și guvernamentale<sup>11</sup>.

Celelalte limitări ale dreptului de dizolvare sunt clasice. Ele privesc mai întâi anumite limitări în timp. Astfel, președintele bulgar nu poate dizolva Parlamentul în timpul ultimelor trei luni ale mandatului său (art. 99-7). În Lituania ( 58&2-2) și în țara noastră (art.89-3), acest interval este, ca și în Constituția italiană, de șase luni. Președintele lituanian nu poate, de asemenea, să dizolve Parlamentul „în cele șase luni care urmează alegerii” acestuia (art.58&2-2), iar președintele român nu poate dizolva decât o singură dată pe an (art 89-2). Președinții polonez (art.228-7) și român (89-3) nu pot să dizolve pe perioada măsurilor excepționale.

Anumite constituții prevăd că decretul de dizolvare trebuie, în mod obligatoriu, să fixeze data noilor alegeri. Este cazul Bulgariei (art.99-5), Lituaniei (art. 58&2-2), Poloniei (art.98-5) și Sloveniei (art.117). Constituția României interzice, de asemenea, ca un președinte interimar să poată exercita dreptul de dizolvare (art. 97-2).

#### 4. În loc de concluzii

Doctrina de drept constituțional română, în marea ei majoritate, a considerat soluția articolului 89 din Constituție ca fiind necorespunzătoare<sup>12</sup>. La argumentele

<sup>10</sup> Art. 111 din Constituția Republicii Slovenia: „Președintele Republicii, după ce s-a consultat cu conducătorii grupurilor parlamentare, propune Adunării Naționale un candidat la postul de președinte al guvernului. Dacă candidatul nu obține majoritatea cerută a sufragiilor, Președintele Republicii, după ce a avut noi consultări, propune în termen de 14 zile un alt candidat, sau chiar același candidat; grupurile de deputați sau chiar cel puțin 10 deputați putând să propună, de asemenea, un candidat. Dacă în această perioadă au fost făcute mai multe propuneri, votul are loc pentru fiecare propunere separat, începând totuși cu candidatul Președintelui Republicii, și dacă acesta nu este ales, se continuă cu ceilalți candidați în ordinea depunerii propunerilor”.

<sup>11</sup> François Frison Roche, *op. cit.*, p. 194.

<sup>12</sup> Ne vom referi numai la doi autori care s-au exprimat în acest sens. Astfel, profesorul Antonie Iorgovan menționa că: „...soluția art. 89 (...) îi face pe parlamentari aproape inamovibili pe

autorilor citați am adăuga și numeroasele blocaje instituționale determinate de această reglementare constituțională. De aceea, considerăm că se impune regândirea instituției dizolvării Parlamentului, în sensul efectivizării acesteia, și în ultimă instanță, a unei bune funcționări a eșafodajului instituțional român. Rămâne în sarcina viitorului constituent de a găsi formula cea mai potrivită pentru aceasta, noi exprimându-ne numai speranța că soluția ce va fi preconizată nu va purta amprenta jocurilor politice revanșarde.

perioada mandatului. Altfel ar fi reacționat parlamentarii, iar procesul de maturizare a grupurilor parlamentare ar fi evoluat mai rapid dacă șeful statului ar fi avut dreptul să dizolve Parlamentul, fie și numai pentru faptul că Parlamentul nu putea sau nu dorea să legifereze. Ce poate fi mai important în viața parlamentară decât legiferarea, nu vorbim de „puterea legislativă”? (Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București, Ed. All Beck, 2005, p. 304); o opinie asemănătoare are și profesorul Ion Deleanu: „Împrejurările și condițiile în care se poate proceda la dizolvarea Parlamentului, prevăzute de art. 89 alin (1) din Constituție, sunt restrictive. La vremea stabilirii lor, s-a luat în considerare posibilitatea alunecării de către Președinte spre exercitarea abuzivă a dreptului de dizolvare a Parlamentului, instaurând, pe cale oblică sau ocultă, un „superprezidențialism” sau o „dictatura prezidențială”. Și autorul, plecând de la constatarea că parlamentarii nu își îndeplinesc obligațiile elementare ce le revin în calitatea lor de mandatar ai electoratului, că nu separă interesele personale de obligațiile pe care le implică mandatul, exclamă: „...suntem datori să-i suportăm până la încheierea mandatului? (...) să le tolerăm – și încă prin costuri exorbitante – blocajul instituțional creat? Este vremea unui răspuns categoric, prin revizuirea prevederilor art. 89 alin. (1) și pentru ipoteze de inutilitate temporară, expunând parlamentarii judecății corpului electoral. Iată de ce, ne atașăm cu entuziasm ideii că Parlamentul ar trebui să fie dizolvat și atunci când „nu poate sau nu vrea să legifereze” (Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, București, Ed. C.H.Beck, 2006, p. 737).

