



Proiect în discuție (06.01.2016)

# IMPORTANȚA DE CONSOLIDARE A SISTEMULUI PARLAMENTAR ÎN REPUBLICA MOLDOVA:

## LECȚII DIN FALIMENTUL SISTEMELOR SEMIPREZIDENȚIALE

### Cuprins:

SUMAR EXECUTIV.....	2
1. PARLAMENTAR, SEMIPREZIDENȚIAL: LECȚII EUROPENE .....	8
1.1 Parlamentar, semiprezidențial .....	9
1.2 Performanța democratică .....	17
1.3 Stabilitatea constituțională .....	20
1.4 Performanța economică, reforme .....	22
1.5 Impactul configurației politice .....	23
2. CLARIFICAREA REALITĂȚILOR.....	26
2.1 Sistemul de guvernământ în Moldova .....	27
2.2 Constituția: 1994 și 2000 .....	31
2.3 Impactul parametrilor contextuali .....	42
2.4 Analiza provocărilor .....	52
3. ANALIZA ȘI RECOMANDĂRI.....	64
3.1 Analiza concluziilor și constatărilor.....	64
3.2 Opțiunile sistemelor de guvernământ .....	67
3.3 Recomandări specifice .....	68
4. ANEXE ȘI REFERINȚE .....	71

Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CREDO)  
Al. Hajdeu 95 "A", CHISINAU, MD 2005, Moldova  
(373 22) 212 816, fax (373 22) 225 257  
[ostaf@CREDO.md](mailto:ostaf@CREDO.md), [www.CREDO.md](http://www.CREDO.md)

“It is impossible for someone to lie unless he thinks he knows the truth. Producing bullshit requires no such conviction.”

(Este imposibil pentru cineva să mintă dacă nu crede că știe adevărul. Producerea de aberații nu necesită astfel de convingere.)

Harry Frankfurt, filozof Universitatea Princeton, Yale<sup>1</sup>

## SUMAR EXECUTIV

Republica Moldova trece printr-o perioadă de testare a maturității democratice, încrederii în sistemul politic, instituțiile publice, partidele politice, sistemul electoral, decidenții politici-publici și per ansamblu în instituțiile democratice. Cadrul discuției tot mai des este canalizat înspre perspectiva funcționării sistemului de guvernământ – sistemului parlamentar. Clasa politică și exponenții decidenți, periodic, în special la sfârșit de mandat, invocă *modificarea sistemului de guvernământ prin aserțiunea trasăturilor semiprezidențiale și prezidențiale, alegerea directă a președintelui (inclusiv prin referendum), ponderarea rolului președintelui în executiv*, favorizarea funcțiilor prezidențiale și executive în raport cu parlamentarism, promovarea sistemelor electorale cu impact de subminare a rolului partidelor politice responsabile. Intențiile declarate și uneori acțiunile realizate ale actorilor politici și publici pot genera impact asupra sistemului de guvernământ. În vîltoarea schimbărilor rapide, opinia publică, decidenții, formatorii de opinie au nevoie de o viziune clară din perspectiva funcționalității sistemului de guvernământ actual care va evalua obiectiv experiența noastră trecută, situația actuală, va explora ex-ante impactul unor factori, unor propuneri enunțate sau unor inițiative în concepere, deciziilor deja consumate cu efectele negative sau pozitive asupra democrației în Republica Moldova.

Ce experiență are Republica Moldova la capitolul funcționării sistemului de guvernământ? Analiza constituțională diferă de cea practică, de ce modificările constituționale din 2000 nu și-au găsit aplicarea fidelă? Ce lecții are Moldova de învățat, în special prin prisma realităților constituționale în perioada 1994-2000? Ce lecții încă nu am învățat din perioada 2000-9, și încă nu am reflectat asupra celor din 2010-15? ***Ce sistem de guvernământ este cel mai potrivit pentru a consolida și facilita performanța democratică, stabilitatea constituțională, evita destabilizarea politică, conferi capacități instituționale promovării reformelor, inclusiv celor în domeniul economic? Acestea sunt întrebările centrale din acest studiu.*** Este și un răspuns celor care optează pentru alegerea președintelui prin vot direct susținînd că aceasta rezolvă relația de încredere și de devotament dintre politicienii și poporul. Demersurile similare sunt foarte auzite în spațiul estic și lipsește în Europa de est, centrală și occidentală – ar fi oare aceasta o linie de demarcație a politicienilor vestici de cei estici ca mentalitate și capacitatea de a

---

<sup>1</sup> <http://www.stoa.org.uk/topics/bullshit/pdf/on-bullshit.pdf>

oferta soluții pentru o viață mai bună? *Care este răspunsul în baza experienței altor state, care se află la etapa comparabilă de dezvoltare, dar și din propria experiență, este sistemul semiprezidențial sau cel parlamentar mai adecvat pentru a asigura dezvoltarea țării?*

Prima concluzie este că **sistemul parlamentar** cu unele îmbunătățiri individuale pentru țările în proces de tranziție este **un sistem propriu performanțelor democratice și dezvoltării economice, deși provocările rămân**. O altă concluzie este că din toate sistemele semiprezidențiale, în condițiile țărilor central europene și din fosta Uniunea Sovietică, doar sistemul/tipul premier-prezidențial (cel mai apropiat de sistemul parlamentar) poate oferi un potențial de consolidare a performanței democratice. Astfel, în cazul deciziei în favoarea unor schimbări, introducerea modificărilor constituționale sau modificarea practicii constituționale nu ar trebui să atribuie funcții suplimentare președintelui. Sistemul premier-prezidențial este mult mai stabil politic și constituțional decât cel prezidențial-parlamentar, care creează multe canale de accentuare a influenței unilaterale a președintelui asupra politicului și, executivului și parlamentului. Totodată, **sistemul parlamentar demonstrează rezultate mai bune sau comparabile cu cel premier-prezidențial în care puterile președintelui sunt decisiv limitate**.

Sistemele parlamentare și premier-prezidențiale (cu puterile limitate ale președintelui) demonstrează rezultate bune la capitolul stabilitatea Guvernului și implementarea reformelor economice. Preferința clară este pentru o singură funcție executivă de conducere, anume cea a premierului, care în unele situații generic rezultă în rezultate bune. **Funcționalitatea sistemelor parlamentare și premier-prezidențiale trebuie sprijinită cu un sistem electoral proporțional, pentru că funcționarea adecvată a acestor sisteme se bazează pe instituția partidelor politice dezvoltată și responsabilă**. Sistemele mixte și majoritare cauzează slăbirea partidelor și fragmentarea excesivă a partidelor parlamentare-aceasta este contraproductiv pentru funcționarea sistemelor parlamentare și premier-prezidențiale. Decidenții constituționali vor ajuta și facilita consolidarea normelor constituționale și vor revigora practica de aplicare a exigențelor sistemului parlamentar. **Ponderarea rolului președintelui este contraproductivă pentru că contravine normei și spiritului sistemului parlamentar**. Inițiativele de modificare a procedurii de alegere a președintelui prin votul direct, în condițiile în care constituțional președintele deja are un nivel disproporțional de larg de atribuții, în comparație cu țările cu regim premier-prezidențial din alte state central europene, poate cultiva repetarea confruntărilor președinte-premier-parlament din anii 2000, dar nici nu adaugă valoare calitativă funcționalității sistemului de guvernământ. Identificarea acestei soluții ca fiind rezolvarea problemei integrității partidelor politice sau scandalurilor corupționale sau progresului lent în calitatea vieții și creșterii economice este o eroare. Problemele date au soluții specifice care nu se află în zona schimbării sistemului de guvernământ.

Alegerea președintelui nu este substituentul pentru toate politicile necesare în vederea promovării integrității politice și publice, care nu trebuie perceput ca un manifest pentru putere. Sistemul de guvernământ normativ-constituțional parlamentar nu este neapărat fidel și în practică. Republica Moldova din 2000 a cunoscut perioade de timp semnificative când în realitate

rolul președintelui a fost unul care reproducea în esență un sistem semiprezidențial, care a fost cauza discrepanțelor? Nemaivorbind de perioadă 1994-2000 în care am avut un sistem constituțional semiprezidențial și practica pe potrivă calificată de unii ca fiind prezidențială. Se întreabă oare politicienii, dacă în aceste perioade performanța democratică, stabilitatea politică creșterea economică și capacitatea de implementare a reformelor a fost mai bună? Intenționăm să răspundem la întrebarea *ce sistem de guvernământ este recomandabil Republicii Moldova, de ce și ce trebuie de făcut pentru a facilita procesul de consolidare a acestuia?*

Partea pozitivă este că Republica Moldova face parte din țările Europei de est care își mențin un sistem de guvernământ stabil, împreună cu statele Baltice, Georgia și Ucraina, din alte state ale fostei Uniuni Sovietice, au preferat un sistem cu ponderea mai mare a parlamentului. De-a lungul anilor reducerea treptată a rolului președintelui, după cum demonstrează multiple cercetări cantitative și calitative reprezentative, a constituit avantajul și reușita pentru performanța în evoluția democratică bună. *În ultimii 5 ani performanța democratică, stabilitatea și fidelitatea pentru sistemul de guvernământ parlamentar cu unele elemente de sistemul premier-prezidențial au marcat pozitiv Republica Moldova, ea se înscrie ferm în lista țărilor cu paradigma europeană de dezvoltare la acest capitol.*

Acest document are aplicabilitatea practică directă, nu este doar o cercetare academică. Este un document care construiește înțelegerea acțiunilor necesare în paradigma consolidării republicii parlamentare și democratice în Republica Moldova, și pe această cale este adresat decidenților și formatorilor de opinie. Acest document nu simplifică provocările cu care se confruntă societatea noastră, pentru că simplificarea este la un pas de populismul neconstructiv sau caracterizează orbirea decizională. Această analiză în primul rând facilitează înțelegerea exactă a situației și sincer acceptă natura acestora, explică cauzele folosind metode multidisciplinare, crează clarviziunea asupra soluțiilor și justifică necesitatea acestora din perspectiva dezvoltării și consolidării parlamentarismului democratic în Republica Moldova.

În această analiză un capitol întreg este dedicat explicațiilor privind ce este sistemul semiprezidențial și anume două variații ale acestuia, sistemul premier-parlamentar și sistemul prezidențial-parlamentar. Această nu este întâmplător. Deși sistemul actual al Republicii Moldova este unul parlamentar, unele atribuții ale președintelui, care nu schimbă caracterul fundamental al sistemului, sunt menținute după modelul sistemului premier-prezidențial. Aceste reglementări normativ-constituționale în redacția Constituției din 2000 se manifestă în realitate în perioadă 2009-15. În societate, în această perioadă, din varii motive, sunt discutate inițiative de revenire la sistemul premier-prezidențial (semiprezidențial), decidenții constituționali interpretează normele legii fundamentale, decizii având un impact major asupra consistenței cadrului normativ constituțional actual sau asupra practicii operaționale – efectele acestor acțiuni sau intenții nu sunt de fiecare dată exact reținute și impactul posibil conștientizat. Să nu uităm o perioadă lungă de timp, anume 2000-9 când realitatea politică la acest compartiment a fost cu totul departe de funcționarea sistemului parlamentar, dar decidenții, din acea perioada au impus sau au perpetuat

practicile sistemului semiprezidențial. Această a avut și are în continuare un impact asupra funcționalității sistemului de guvernământ parlamentar actual.

Autorii sistematizează experiența și practica țărilor din regiune, din fosta Uniunea Sovietică, din Europa Centrală și de Est privind funcționalitatea sistemelor de guvernământ, corelația funcționalității acestora cu parametrii de ordin politic, electoral asupra acestuia. Este *documentat extensiv comportamentul sistemelor de guvernământ în raport cu performanța democratică (funcționarea și stabilitatea instituțiilor democratice), realizarea reformelor și performanțelor economice, stabilitatea politică internă, previzibilitatea evoluției constituționale.*

Studiul ajunge la un set de recomandări specifice care determină performanța democratică, stabilitatea politică și constituțională, capacitatea de implementare a reformelor și creșterea economică (a se vedea secțiunea 3.3):

1. **Consolidarea sistemului parlamentar** de guvernământ, aceasta are cele mai multe șanse de a **reproduce practicile performanței democratice**,
2. **Reducerea atribuțiilor președintelui** în reglementări constituționale, dar cel mai important menținerea practicii realizării atribuțiilor președintelui după experiența anilor 2009-15. **Evitarea bicefalismului** conducerii Executivului, consolidarea funcției de premier și **Cabinet ca singură expresie executivă**,
3. **Consolidarea partidelor politice** responsabile și echitabile prin **perfecționarea sistemului electoral proporțional** spre mai echitabile și integre în comportamentul său parlamentar,
4. Promovarea **caracterului apolitic și neutru** a persoanei care ocupă **funcția de președinte**,
5. Promovarea **liderilor partidelor politice majoritare în funcțiile de premier, executive** pentru asumarea responsabilităților pentru implementarea programelor de guvernare și reformare,
6. **Facilitarea formării majorităților parlamentare** stabile prin dezvoltarea și conștientizarea culturii politice, cooperării în realizarea scopurilor care targetează necesitățile directe ale societății.

Cercetarea este compusă din 3 capitole. Capitolul 1 include secțiuni care explică semnificația sistemelor semiprezidențiale (1.1), relația dintre sistemele semiprezidențiale și performanța democratică (1.2), sistemele semiprezidențiale și stabilitatea constituțională (1.3), relația dintre sisteme semiprezidențiale și performanța economică (1.4) și sistemele semiprezidențiale și configurația politică (1.5). Capitolul 2 expune o analiză detaliată a situației actuale cu sistemul de guvernământ (2.1), semnificația modificărilor constituționale din 2000 și aplicarea acestora în practică (2.2), implicațiilor diferitor factori asupra sistemului de guvernământ cum ar fi sistemul electoral, actorii politici (2.3), discutarea provocărilor și propunerilor de modificare a sistemului de guvernământ (2.4). Capitolul 3 face analiza utilității sistemului semiprezidențial în Republica Moldova, estimează valoarea adăugată a acestuia

pentru reușita democratică, creșterea economică și implementarea reformelor. Sunt analizate recente decizii constituționale și propunerile populare, inclusiv explicată esența intereselor care stau în spatele acestora. Prezentăm un set detaliat de măsuri în vederea consolidării regimului parlamentar și a funcționării instituțiilor democratice. Recomandările sunt justificate și motivate din perspectiva evidențelor de politici și sunt în acord cu doctrina și tradiția europeană.

Raportul este limitat în metodologia sa la analiza sistemului de guvernământ și factorilor cheie care influențează dinamica de funcționare a acestuia, sistemul electoral, dinamica politică, relațiile intraexecutive și interinstituționale. *Nu sunt luate în analiză factorii economici care se concentrează pentru a influența decidenții politici și instituțiile politice, partidele, nu sunt examinate factorii care influențează independența instituțiilor publice*<sup>2</sup>. Metodele de cercetare au inclus instrumentele de sistematizare a practicii relevante și importante pentru funcționalitatea sistemului de guvernământ din țările și jurisdicțiile relevante (țările de tranziție, țările din fosta Uniunea Sovietică), în acest sens sunt folosite doar sursele recunoscute supuse revizuirii calității academice pe plan internațional. Analiza realităților din Republica Moldova uzează modelele și metodele folosite de autorii respectiv internaționali, astfel, se asigură comparabilitatea constatărilor. Odată ce sunt obținute, constatările cu referire la situația din Republica Moldova, *sunt folosite câteva metode modele recunoscute de analiză a politicilor publice, cum ar fi: analiza cauza-efect, interpretarea doctrinară și exactă a normelor constituționale, analiza comparată juridică, analiza prin comparație a cadrului formal cu realitatea consumată, specularea multifactorială a influențelor factorilor determinați*. Recomandările sunt construite prin metoda directă de concluzionare bazată pe constatările și concluziile obținute, astfel reflectă integritatea procesului de gândire și pot fi simplu reprodus de cititor. Toate recomandările pot fi trasabile concluziilor și constatările din acest studiu.

### Terminologia utilizată:

*Sistem parlamentar* – sistem (de guvernământ) în care legitimitatea primară o are parlamentul și Cabinetul este emanația acestuia, președintele este ales indirect cu atribuții limitate, secundare parlamentului avînd un rol de moderare și facilitare și în unele privințe specific prescrise de

<sup>2</sup> Răspunsurile la o parte din aceste întrebări pot fi găsite în alte analize de politici ale Centrului de Resurse pentru Drepturile Omului (CREDO):

- Analiza independenței instituționale a unor autorități și instituții publice responsabile de implementarea politicilor din domeniul dreptului, <http://www.credo.md/pageview?id=226>
- Why key law-enforcements institutions do not deliver ? <http://www.credo.md/pageview?id=483>
- Responsabilitatea instituțională a Centrului Național Anticorupție, <http://www.credo.md/pageview?id=480>
- Persistența sistemică a curenților transparenței decizionale în Guvernul RM, <http://www.credo.md/pageview?id=478>
- Responsabilitatea instituțională a Procuraturii <http://www.credo.md/pageview?id=468>
- Responsabilitatea instituțională a poliției, <http://www.credo.md/pageview?id=470>
- Localizarea instituțională eficientă a funcțiilor de prevenire și de combatere a corupției, <http://www.credo.md/pageview?id=511>
- Opinia privind recuperarea activelor bancare fraudate și opțiuni de sprijin internațional, <http://www.credo.md/pageview?id=494>
- Practica angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului contravine principiului separării puterilor în stat și subminează statul de drept, <http://www.credo.md/pageview?id=493>

echilibrare a parlamentului și Cabinetului. Constituția în redacția din 2000 codifică în mare parte sistemul parlamentar de guvernământ.

*Sistem prezidențial* – sistem în care președintele și parlamentul au aceeași legitimitate-aleși direct, cabinetul fiind instalat și condus de președinte. Parlamentul exercită puteri legislative și de control asupra deciziilor majore ale Cabinetului.

*Sistem semiprezidențial* – sistem care prevede alegerea directă parlamentului și președintelui, însă acordă puterile limitate președintelui, doar de control a puterilor parlamentului. Institue unele mecanisme de echilibru reciproc dintre parlament și președinte. Poate avea 2 tipuri: *premier-prezidențial* și *prezidențial-parlamentar*.

*Sistem premier-prezidențial* – prevede alegerea parlamentului prin vot direct și rolul proeminent al parlamentului în comparație cu președinte care și acesta este ales prin vot direct. Președintele are un rol activ în formarea și activitatea Cabinetului, parlamentul având controlul echilibrator puternic, este aproape de sistemul parlamentar și finalmente rezultă deseori în soluții similare cu cel parlamentar. Redacția din 1994 codifică acest sistem de guvernământ.

*Sistem prezidențial-parlamentar* – prevede alegerea parlamentului și președintelui prin votul direct, ambele având un rol important în controlul Cabinetului. Președintele conduce executivul și poate avea prioritatea la determinarea executivului, este mai aproape ca finalitate, deși funcționează diferit, cu sistemul prezidențial.

*Sistem electoral proporțional* – votul pe listele de partid în cadrul unei singuri circumscripții naționale în cadrul alegerilor parlamentare, favorizează consolidarea partidelor politice.

*Sistem electoral majoritar* – votul în circumscripții districtuale pentru candidați independenți sau susținuți de partide pentru a constitui parlamentul național, favorizează persoane, sistemul prezidențial, fragmentează partidele parlamentare.

*Sistem electoral mixt* – un mix în diferite proporții dintre sistemul proporțional și majoritar.

*Coabitare* – perioada de timp când președintele (politic) este în fața unei majorități politice diferite.

***This research is possible due to the support from the Rule of Law Program of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs program. The author is only responsible for the content of the research.***

***Această cercetare a fost posibilă cu suportul programului Rule of Law a Ministerului Afacerilor Externe a Olandei. Autorul este singurul responsabil de conținutul produsului.***

## 1. PARLAMENTAR, SEMIPREZIDENȚIAL: LECȚII EUROPENE

Sistemele clasice de guvernământ sunt cunoscute opiniei publice. Mai puțin, însă, sunt cunoscute sistemele mixte sau așa numite semiprezidențiale și variații ale acestora. În continuare, vom folosi noțiunea de sistem semi-prezidențial pentru o categorie de sisteme de guvernământ care se poziționează dintre sistemul parlamentar și cel prezidențial. Sistemul semiprezidențial a fost recunoscut pentru prima dată în anii 70-80 ai secolului trecut<sup>3</sup> fiind observat și definit ca unul care pe de o parte cumulează elementele definitorii ale sistemelor clasice (parlamentar sau prezidențial) și pe de altă parte compensează neajunsurile acestora prin asigurarea echilibrului necesar dintre puterile și instituțiile.

*Tabel 1.1 Diferențele sistemelor de guvernământ*

<b>criteriile definitorii</b>	<b>parlamentar</b>	<b>semiprezidențial</b>	<b>prezidențial</b>
<b>Dependența</b>	Dependența reciprocă dintre executiv și legislativ, cabinetul este responsabil în fața parlamentului	Dependența reciprocă dintre președinte-parlament și dintre Cabinet-parlament	Dependența reciprocă a executivului și legislativului. Cabinetul este responsabil în fața președintelui.
<b>Executivul</b>	Premierul conduce Cabinetul, președintele are funcții simbolice.	Președinte și premier împart puterile executive, deși premierul conduce Cabinetul.	Președinte conduce executivul.
<b>Legislativul</b>	Parlamentul este ales direct, Premierul poate dizolva parlamentul (în cooperare cu conducerea parlamentului) doar pentru inacțiunea parlamentului. Premierul este ales de parlament.	Parlamentul este ales direct. Președintele este ales direct. Președintele poate dizolva parlamentul.	Parlamentul este ales direct. Președintele este ales direct. Președintele poate dizolva parlamentul.
<b>Cetățenii</b>	Cetățenii exercită responsabilitatea electorală a majorității în parlament.	Cetățenii exercită responsabilitatea electorală față de parlament și președinte.	Cetățenii exercită responsabilitatea electorală față de parlament și președinte.

Cum este definit un sistem semiprezidențial în detaliu? Două criterii cruciale definesc în esență răspunsul la aceasta întrebare: 1) modalitatea de alegere a președintelui țării și 2) forma de responsabilitate (investirea, supravegherea și demiterea) a Guvernului/Executivului în fața Parlamentului.<sup>4, 5</sup>

În acest capitol vom face o sinteză detaliată asupra sistemului semiprezidențial. În țările central europene cu sistemul de guvernare semiprezidențial există provocări de gestionare a

<sup>3</sup> M.Duverger, Anew Political System Model; Semi-presidential Government, European Journal of Political research, pp.167-187, 1980 și E.vesser, Semipresidentialism-Duverger's Concept – A New Political System Model, 1997, pp.39-60, 88/3

<sup>4</sup> R.Elgie Semi-presidentialism and Democracy, Palgrave Macmillan, 42, pp.287-312, 2011

<sup>5</sup> P.Schleiter and E. Morgan-Jones, Citizens, Presidents and Assemblies: The study of semi-presidentialism beyond Duverger and Linz, British journal of political science, 39(4): pp.871-892, 2009



relațiilor dintre președinte și executiv, dintre președinte și parlament, unele țări reușesc să le gestioneze adecvat în interesul dezvoltării țării, altele nu reușesc -anume în acest sens, explorăm aceste cauze ale provocărilor și motivele care determină dificultatea gestionării acestora<sup>6</sup>. Sistemele semiprezidențiale, chiar și în forma sa cea mai apropiată de sistemul parlamentar – premier-prezidențial –, poate avea manifestări conflictuale determinate de factorii endogeni/instituționali: concurența electorală, comportamentul politic al decidenților publici, fragmentarea excesivă a sistemelor de partid, asumarea competențelor necorespunzătoare a unor reprezentanți-decidenți ai instituțiilor publice. Gestionarea acestor conflicte necesită prioritizarea perspectivei interesului public din partea decidenților și actorilor influență, clarviziunea decidenților constituționali. *O concluzie majoră este că din toate sistemele semiprezidențiale, în condițiile țărilor central europene și din fosta Uniunea Sovietică, doar sistemul/tipul premier-prezidențial (cel mai apropiat de sistemul parlamentar) poate oferi un potențial de consolidare a performanței democratice. Astfel, în cazul deciziei în favoarea unor schimbări, introducerea modificărilor constituționale sau modificarea practicii constituționale nu ar trebui să depășească modelul tipului premier-prezidențial.*

### 1.1 Parlamentar, semiprezidențial

O clasificare formală realizată în baza criteriului de bază – modalitatea de alegere a președintelui – definește un sistem parlamentar dacă președintele este ales de parlament. Dacă președintele este ales direct (de întregul popor) atunci sistemul de guvernământ este clasificat prezidențial. Această clasificare este doar formală pentru că nu ia în considerație încă un criteriu important cum este ce forma de responsabilitate pe care o are Guvernul față de Parlament. Este importantă în practică și o serie de atribuții și competențe pe care le are președintele țării și respectiv parlamentul pentru a face o definiție de conținut a sistemului de guvernământ.

Tabel nr. 1.2 Sistemul de guvernământ semiprezidențial

		Criteriul 1: <b>Modalitatea de alegere a președintelui</b>	
		<i>votul direct al poporului</i>	<i>votul în Parlament</i>
Criteriul 2: <b>Responsabilitatea instituțională a Guvernului/ Executivului</b> ( )	<i>în fața Președintelui</i>	A <u>sistem prezidențial</u>	B 1. sistem <u>parlamentar</u> 2. <b>sistem semiprezidențial</b>
	<i>în fața Parlamentului</i>	C 1. sistem <u>prezidențial</u> 2. <b>sistem semiprezidențial</b> (premier-prezidențială)	D 1. sistem <u>parlamentar</u>

<sup>6</sup> T.Sedelius, The Tug-of-War between Presidents and prime-ministers: Semipresidentialism in Central and Eastern Europe, 2006, Orebro Studies in Political Science 15

În sistemul prezidențial (A), președintele este șeful executivului, conduce Guvernul și propune premierul și membrii Guvernului. *Sistemul semiprezidențial*<sup>7</sup> (B,C) este o formă de guvernământ în care premierul și președintele sunt ambii participanți activi în activitatea executivă. Acest sistem diferă de sistemul parlamentar prin faptul că președintele este ales prin vot direct, având un rol mai mult decât declarativ-protocolar. Diferența de sistemul prezidențial este aceea că guvernul este desemnat de Președinte, dar votat de Parlament și este responsabil în fața acestuia, ultimul îl poate de altfel să-l demită printr-o moțiune de cenzură. Sistemul semiprezidențial este apreciat pentru capacitatea sa de a vindeca viciile inerente ale sistemelor pure parlamentare și prezidențiale – exemplul clasic european fiind dat de Portugalia (democrația în proces de consolidare) și Franța (democrația consolidată).<sup>8</sup> Sistemul semiprezidențial este caracterizat printr-o balanță dintre puterile președintelui-parlamentului. 2 aspecte cheie sunt valabile pentru sisteme semiprezidențiale: legitimitatea acestor instituții și volumul de competențe/atribuții.

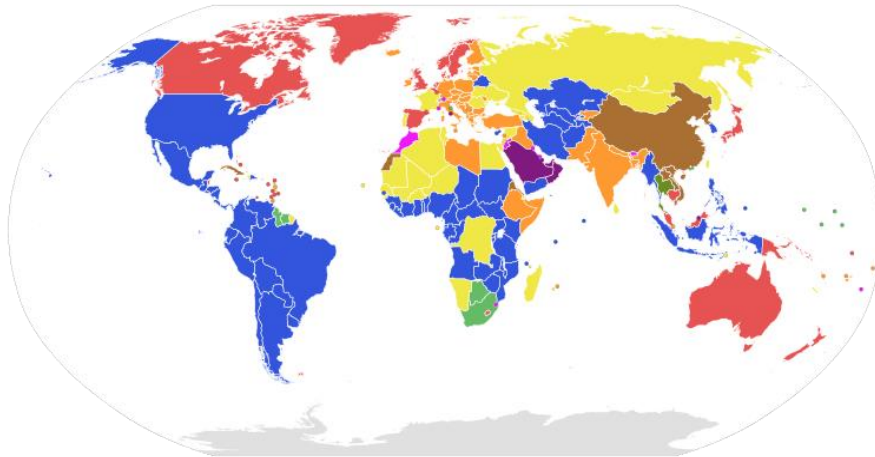
În detaliu câteva varietăți de sisteme semiprezidențiale se disting prin puterile acordate președintelui<sup>9</sup>: a) președintele „slab”, adică cu mai puține competențe (Austria, Islanda, Irlanda), b) președintele împarte puterile cu parlamentul (Finlanda, România și Portugalia) și c) președintele „foarte puternic”, cu multe competențe (Franța). Totodată, nu trebuie de neglijat diferențele dintre competențele și aplicarea practică acestora, care la exprimă esența și caracterul sistemului de guvernământ. Astfel, trebuie de recunoscut dependența funcționării sistemelor de parametrii exogeni (drepturile constituționale, tradiția și circumstanțele aplicării acestora) și endogeni (componența majorității parlamentare și relația președintelui cu majoritatea parlamentară). Chiar dacă unele competențe sunt prevăzute, aplicarea acestora depinde de unele tradiții și de relația cu forțele politice în parlament.

Dacă președintele este ales și demis de parlament, atunci echilibrul este clar în favoarea ultimului. Un sistem adevărat semiprezidențial presupune un echilibru clar dintre parlament și președinte, alegerea directă a președintelui este un element definitoriu în acest sens, în caz contrar nu este realizată această condiție. Echilibrul este realizat în formula sistemului semiprezidențial prin intermediul participării președintelui și parlamentului prin reținerea puterilor pozitive și negative, astfel această asigură un raport de echilibru.

<sup>7</sup> Unii autori prefer să folosească terminologia *sistemul mixt* decât să numească sistemul semi-prezidențial, a se vedea J.A.Cheibub *Minority Governments, Deadlock Situations, and Survival of presidential Democracies*, *Comparative Political Studies*, v.35, n.3, pp. 284-312, 2002

<sup>8</sup> G.Sartori *Comparative Constitutional Engineering; An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, NY, 1997, NY University Press, G.Pasquino *The Advantages and Disadvantages of semi-presidentialism: A West European perspective*, pp.14-29, 2007 în *Semi-presidentialism Outside Europe*, Routhledge press, pp.14-29

<sup>9</sup> M.Duverger, *A new Political System Model; Semi-presidential Government*, *European Journal of Political research*, pp.167-187, 1980 și E.vesser, *Semipresidentialism-Duverger's Concept – A New Political System Model*, 1997, pp.39-60, 88/3

Grafic 1.2<sup>10</sup> Majoritatea țărilor europene sunt republici parlamentare

Legitimitatea (alegerea directă) trebuie completată cu echivalentul puterilor (competențelor și atribuțiilor) pentru fiecare instituție. Se cunosc așa numite *puteri negative* – pentru exercitarea controlului asupra celeilalte – și *puteri pozitive* – pentru a realiza activ scopurile instituției și a participa activ în scopurile celelalte instituții. Puterile negative se referă la blocarea sau respingerea dar și coparticiparea inițiativelor propuse de cealaltă instituție, cum ar fi veto, refuzul de numire, refuzul de a adopta sau ratifica, etc – toate avînd scopul de a identifica soluții de consens. Puterile pozitive sunt menite să creeze schimbările politice, anume: dizolvarea sau demiterea, numirea sau revocarea, inițierea propunerilor/legilor, organizarea alegerilor sau referendumului, etc. Spre exemplu, în cazul *alegerii premierului*, *președintele exercită un drept pozitiv, iar parlamentul confirmă prin votare, astfel, exercită un drept negativ*.

Tabelul nr.1.3 Atribuțiile în sistemului parlamentar și semi-prezidențial (consolidat de autor)<sup>11</sup>

Atribuțiile	Sistem parlamentar		Sistem semiprezidențial (nu se va face diferență premier-prezidențial și prezidențial-parlamentar)		
	Parlament (alegeri directe)	Președinte (ales de Parlament)	Parlament (alegeri directe)	Președinte (ales direct sau de Parlament)	Cabinet/PM
<b>1. Formarea Cabinetului</b> 1.1 Propunerea condiționată a candidaturii PM ( <b>pozitiv</b> ) 1.2 Propunerea exclusivă a candidatului PM ( <b>pozitiv</b> ) 1.3 Decizia independentă a funcției de PM ( <b>pozitiv</b> )	Majoritatea politică propune (cel mai mare partid, exponentul) inițiază și aprobă (1.3, 1.4)	Poate <u>formal</u> propune candidatura după consultarea și înaintarea de către majoritatea politică (1.1)	Emană sprijinul politic pentru candidatul propus și dă votul de încredere (1.2, 1.4)	Poate propune candidatura după consultări și de facto sprijin din partea majorității (1.1, 1.2) <sup>12</sup>	

<sup>10</sup> Legend: **Blue** – sistem prezidențial, **galben** – sistem semiprezidențial, **verde** – sistem prezidențial, **oranj** – sistem parlamentar, **roșu** – sistem parlamentar de monarhie constituțională, **magenta** – monarhia constituțională, **mov** – monarhia absolută, **cafeniu** – ară cu un singur partid

<sup>11</sup> Clasificarea modificată după J.Tsai, Semi-presidentialism and Democratic Breakdown, 2009

<sup>12</sup> În cazul sistemului parlament-prezident poate propune PM, însă nu cu prețul demisiei Parlamentului pentru neacceptare

1.4 Votul de confirmare (negativ)					
<b>2. Demisia unui membru al Cabinetului</b> 2.1 nu poate iniția 2.2 poate iniția ( <b>pozitiv</b> ) 2.3 poate demite la discreția sa ( <b>pozitiv</b> )	Moțiunea directă contra unui ministru sau prin intermediul PM (2.3)	Poate iniția (2.1)	Moțiunea directă contra unui ministru sau prin intermediul PM (2.2, 2.3)	Poate decreta, de regulă după consultări cu majoritatea parlamentară, demiterea primului ministru (2.2, 2.3)	Poate iniția (2.2) și demite un membru a Cabinetului (2.3)
<b>3. Demisia Guvernului/primului ministru</b> 3.1 nu poate iniția 3.2 poate iniția ( <b>pozitiv</b> ) 3.3 poate demite la discreția sa ( <b>pozitiv</b> )	Poate demite în baza moțiunii de cenzură (3.3)	Nu poate (3.1)	Poate demite în baza moțiunii de cenzură (3.3)	Poate iniția procedura și demite (3.2, 3.2)	PM anunță propria demisia
<b>4. Dizolvarea Parlamentului sau demisia Președintelui</b> 4.1 nu are dreptul de a iniția 4.2 poate solicita Curții constituționale constatarea condițiilor 4.3 poate decide în unele situații (rescrise clar) 4.4 obligat să exercite în unele situații concrete prescrise (spre exemplu inacțiune)	Poate iniția și demite pe motive specificate (4.3)	Nu poate (4.1), este obligat constituțional în unele situații (4.4)	Poate iniția și demite pe motive specificate (4.3) solicitând sau nu opinia Curții Constituționale (4.2)	Poate iniția solicitând opinia Curții constituționale (4.2), este obligat să exercite în unele situații (4.4)	Nu are dreptul (4.1)
<b>5. Participă la executiv</b> 5.1 nu are atribuții 5.2 are domenii exclusive (securitatea, militar) 5.3 deplină responsabilitate	Nu are (5.1)	Nu are (5.1), funcții decorative	Nu are (5.1)	Poate avea domenii exclusive (5.2)	Are deplină responsabilitate (5.3)
<b>6. Inițiativa legislativă</b> 6.1 poate iniția 6.2 poate decreta legi 6.3	Are individual (6.1) și adopta toate tipuri de lege (6.2)	Nu are	Are individual (6.1) și adopta toate tipuri de lege (6.2)	Poate iniția (6.1), adopta unele decrete – legi ordinare (6.2)	Poate iniția (6.1) și adopta norme secundare
<b>7. Dreptul la veto legislativ</b> 7.1 nu are dreptul 7.2 exercită, dar poate fi depășit 7.3 nu poate fi depășit		Nu are (7.1)		Exercită doar poate fi depășită (7.2)	Nu are (7.1)
<b>8. Adoptă programul de activitate/buget</b> 8.1 nu are competențe 8.2 are domenii înguste 8.3 adopta programul	Adopta bugetul, programe Guvernului (8.3)	Nu are	Adopta bugetul, programe Guvernului (8.3)	Are domenii anumite, dar nu și buget (8.2)	Poate iniția și adopta norme secundare executive
<b>9. Inițiativa de a organiza referendum</b>	Poate propune (9.1)	Nu are inițiativa	Poate propune (9.1) și decide	Poate propune (9.1)	Are inițiativa de consultare

9.1 nu are inițiativa 9.2 poate propune 9.3 decide asupra organizării	și decide asupra organizării (9.3)	(9.1)	asupra organizării (9.3)		(9.1)
<b>10. Petiționarea Curții Constituționale</b> 10.1 nu poate 10.2 poate iniția	Poate iniția (10.2)	Poate iniția (10.2)	Poate iniția (10.2)	Poate iniția (10.2)	Poate iniția (10.2)
<b>11 Numirile judiciare și autonome</b> 11.1 Curtea Constituțională. 11.2 Tribunalele comune 11.3 Procuratura 11.4 Agenții reglementare 11.5 Agenții executive	11.1 Curtea Constituțională. 11.2 Tribunalele comune 11.3 Procuratura 11.4 Agenții reglementare	Nu are sau formal	11.1 Curtea Constituțională. 11.2 Tribunalele comune 11.3 Procuratura 11.4 Agenții reglementare	11.1 Curtea Constituțională. 11.2 Tribunalele comune 11.3 Procuratura 11.4 Agenții reglementare	11.1 Curtea Constituțională. 11.5 Agenții executive

În cazul sistemului semiprezidențial, multiple surse indică că contează în mare parte practica de relaționare dintre instituțiile președintelui–premierului–parlamentului. Adică, practica reală trebuie observată pentru a determina conformarea acestora la normele constituționale. Un premier de facto puternic și activ, în condițiile în care atribuțiile formale sunt mai puține, poate în realitate institui funcționarea sistemului după modelul unui sistem puternic executiv. În realitate rolul activ al premierului sau al președintelui poate fi realizat prin setul corespunzător al atribuțiilor și competențelor care deriva din normele constituționale. Astfel, se pot distinge suplimentar 2 tipuri semiprezidențiale, care în practică relevă importanța relativă a parlamentului în raport cu premierul (Cabinetul), anume: *a) premier-prezidențial și b) prezidențial-parlamentar*<sup>13</sup>.

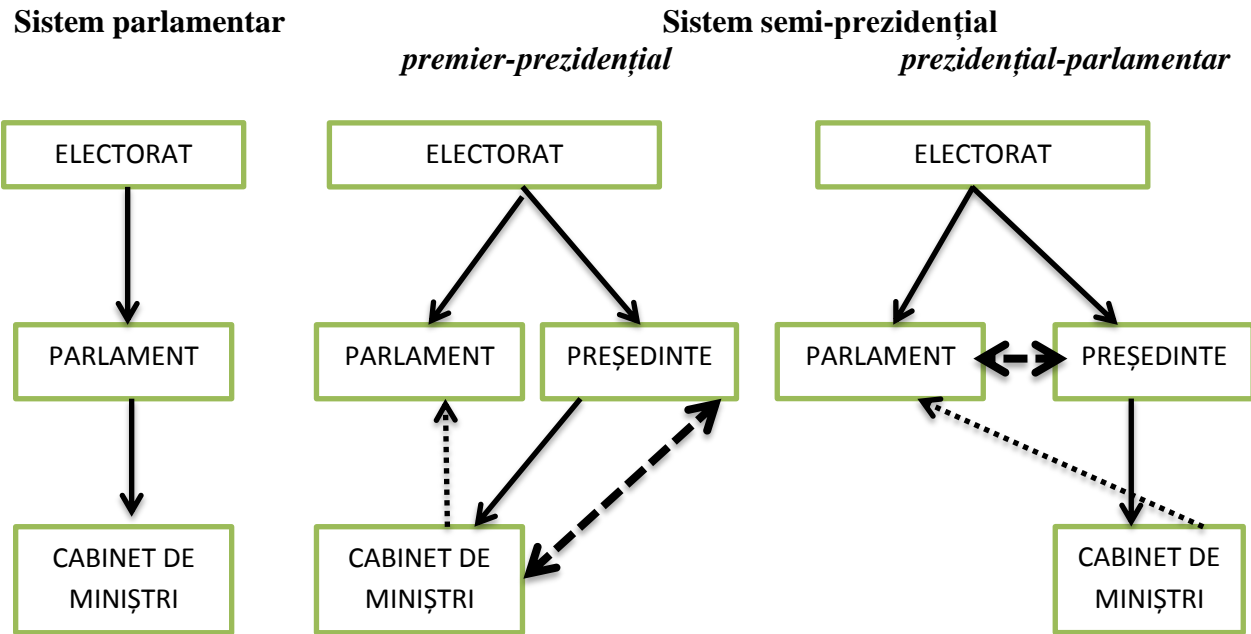
Tipul *premier-prezidențial* este caracterizat prin dependența Cabinetului de parlament privind supravegherea, demiterea individuală și integrală. Tipul *prezidențial-parlamentar* este caracterizat prin autoritatea mai mare a președintelui asupra componenței Cabinetului, deține inițiativa legislativă și poate rechema unii membri ai Guvernului.

Într-un sistem tipic premierprezidențial, președintele selectează premierul însă parlamentul demite Cabinetul și respectiv premierul prin votul majorității parlamentare, anume această garanție conferă parlamentului diferența sistemul dat de sistemul prezidențial, ultimul avînd deplină responsabilitatea pentru selectarea, numirea și demiterea premierului. În tipul premier-prezidențial, președintele selectează, adică are un drept exclusiv de a propune un premier însă parlamentul acordă încrederea acestuia și eventual demite. Președintele, odată ce a desemnat premierul și parlamentul acordă votul de încredere nu mai are influență solidă asupra acestuia – relația devine strict tranzacțională. În practică, această influență, în afara celei tranzacționale, poate fi doar dacă președintele și majoritatea parlamentară fac parte din același partid sau coaliție. În tipul prezidențial-parlamentar, președintele nu doar selectează și propune

<sup>13</sup> M.S. Shugart and J.M. Carey, Presidents and Assemblies. Institutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge Univ. Press, 19992, pp.316

premierul dar și poate demite premierul, deși investirea și posibilitatea demiterii Cabinetului este competența parlamentului, astfel acest tip este mai aproape de sistemul prezidențial (anume în acest sens Cabinetul este arătat fiind mai jos de președinte). De regulă, în sistemele semiprezidențiale, dizolvarea parlamentului nu este în competența președintelui, excepția fiind unele situații foarte concrete constituind obligație formală a președintelui.

Grafic 1.2: Diferența dintre sistemele parlamentare și semi-prezidențiale, relațiile de subordonare și de tranzație și tipurile semiprezidențiale (sinteză autorului)<sup>14</sup>



Legendă: săgeata neîntreruptă indică - relația ierarhică, săgeată punctiformă indică - responsabilitatea instituțională, săgeata întreruptă bidericțională indică - relația tranzațională

Analiza mai detaliată a diferențelor dintre tipurile premier-prezidențiale și prezidențial-parlamentare relevă o diferență dintre competențele și atribuțiile președintelui și premierului (Guvernului). În speță, cu referire la dreptul discreționar de a propune, numi dar și a demite premierul, situația este reținută în tabelul care urmează. Acesta este concludent și exemplificător pentru a tranșa clar diferența dintre sistemele de guvernământ (sistemele politice).

<sup>14</sup> M.S.Shugart, Semipresidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, French Politics, 2005 (323-351, 2005)

Tabel 1.4. Relațiile instituționale în sisteme de guvernământ (agregat și completat de autor)<sup>15</sup>

Sistemul de guvernământ		Dreptul președintelui de a <u>propune PM (pozitiv)</u>	Dreptul exclusiv ( <u>fără votul de încredere a Parlamentului</u> ) al președintelui de a <u>investi PM (pozitiv)</u>	Dreptul președintelui de a <u>demite PM (pozitiv)</u>	Dreptul președintelui de a <u>decreta lipsa de încredere unor miniștri (pozitiv)</u>	Dreptul președintelui de a <u>dizolva Parlamentul I (pozitiv)</u>	Dreptul președintelui de a <u>dizolva parlamentul în condițiile de lipsa de acțiune (pozitiv)</u>	<u>Veto președintelui</u> poate fi <u>depășit de Parlament</u> (negativ)
<b>Parlamentar</b>		Poate avea doar în condițiile consensului din partea unei majorități parlamentare	Nu are	Nu are	Nu are	Nu are	Nu are	Da
<b>Se mi-prezidențial</b>	<b>Premier-prezidențial</b>	De principiu are, însă în practică depinde de existența majorității parlamentare (în Bulgaria, Croația, etc nu are)	În tradiția europeană nu are, în unele țări africane are	Nu are	Nu are	Nu are în tradiția europeană cu excepția Franței (1 dată pe an) și în unele țări africane	Poate avea în unele țări și în altele nu are	Da (calificat 50+1 sau excepțional 2/3)
	<b>Prezidențial-parlamentar</b>	Are	Are	Are	Poate avea, deși în țările europene nu are	Are	Are	Nu
<b>Prezidențial</b>		Are	Are	Are	Are	Are	Are	nu

Este evident că criteriile prezentate definesc formule generice de realizare a sistemelor de guvernământ discutate. În cadrul unui tip premier-prezidențial, dacă președintele nu are nici inițiativă de a propune candidatura premierului, diferența dintre sistemul parlamentar și prima este neesențială. În practică, opoziția majorității în parlament candidaturii președintelui pentru numirea premierului minimizează șansele exercitării dreptului dat, cu o singură excepție când președintele propune o candidatură care poate forma o majoritate parlamentară, și în aceste condiții guvernarea poate fi realizată stabil cu susținerea majorității parlamentare. În tipul prezidențial-parlamentar și sistemul prezidențial nu este necesar votul de investire în parlament, însă în cazul tipului premier-prezidențial parlamentul poate demite premierul. Diferența importantă dintre sistemul parlamentar și cel de premier-prezidențial, la acest capitol, constă în discreția președintelui de a numi premierul, dacă majoritatea parlamentară nu ajunge la o concluzie pentru o perioadă specificată de timp.

<sup>15</sup> M.S.Shugart, *Semipresidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, French Politics, 2005 (323-351, 2005)  
D.Samuels, *The Semipresidential Model and its subtypes: Party presidentialism and the selection and deselection of primeminister*, *Congres AFSP* 2009,

Clasificarea competențelor și atribuțiilor executive în raportul reciproc dintre președinte și premier este încă o dimensiune importantă pentru a caracteriza sistemul semiprezidențial.<sup>16</sup> Există o clasificare prin care este caracterizată puterea normativă și reală a premierului (Guvernului) și a președintelui, variația fiind redată în tabelul de mai jos în care președintele poate avea: a) atribuții normative declarative (aproape de sistem parlamentar), b) atribuții balansate reciproc cu premier/Guvern (sistem premier-prezidențial) și c) super președinte (sistem prezidențial-parlamentar).<sup>17</sup>

Tabel 1.5: Raportul dintre atribuțiile normative și operaționale

Tipul de atribuții	A.Atribuții normative declarative (aproape de sistem parlamentar)	B.Atribuții normative balansate reciproc cu premier/Guvern (sistem premier-prezidențial)	C.Atribuții normative pentru super președinte (sistem prezidențial-parlamentar)
1.Operaționalizarea declarativă a atribuțiilor	Consistentă	Președinte ales prin consens de coaliție	Președinte ales prin consens de coaliție
2.Operaționalizarea balansată a atribuțiilor	Puțin probabilă	Consistentă	Președinte ales prin consens de coaliție
3.Operaționalizarea asertivă a atribuțiilor	Puțin probabilă	<b>Președinte jucător asertiv se confruntă cu premierul și parlamentul</b>	Consistentă
<b>Exemple de țări: funcție de atribuții normative</b>	Austria Bulgaria Islanda Irlanda Portugalia Slovacia Cehia Ungaria Letonia	Croația Finlanda Lituania Polonia România Slovenia Macedonia	Franța

Tabelul care urmează arată ponderea atribuțiilor președintelui din perspectiva unor atribuții concrete. În esența putem vorbi despre faptul că contează nu doar sistemul de guvernământ dar și setul de atribuții atribuit președintelui. Desigur, setul de atribuții nu este doar o noțiune abstractă existentă în Constituție, dar și de aplicarea acestora în practică.

Tabel 1.6: Puterile prezidențiale în țările europene - Elementele definitorii ale sistemelor parlamentar, semiprezidențial al țărilor central europene

Țara	Alegere a președinte	Dizolvarea parlamentului	Numirea ministrilor	Investirea Guvernului	Moștenirea de cenzură	Inițiativa legislativă	Puteri executive	Scor prezidențial	Scor parlamentar	Total prezidențialism

<sup>16</sup> R.Elgie A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme, Journal of Democracy, 16(3), pp.98-112, 2005

<sup>17</sup> C.Chang, Cohabitation in semipresidential countries, Social Sciences, 3(2), pp.31-43, 2014



Bulgaria (premier-prezidențial)	Directă (0)	P (+L)	P (+R)	Da	Da	Nu	Da	3,5	4,0	-0,5
Cehia (parlamentar)	Indirectă (1)	P + L	P + L	Da	Da	Nu	Nu	1,0	5,5	-4,5
Estonia (parlamentar)	Indirectă (1)	P + PM	P + PM	Da	Da	Nu	Nu	1,0	5,5	-4,5
Ungaria (parlamentar)	Indirectă (1)	P + L	P (+L)	Da	Da	Da	Da	3,0	5,0	-2,0
Letonia (parlamentar)	Indirectă (1)	P + R	P + R	Da	Da	Da	Nu	2,5	5,0	-2,5
Lituania premier-prezidențial)	Directă (0)	P + PM	P + PM	Da	Da	Da	Da	4,0	3,5	+0,5
Macedonia (premier-prezidențial)	Directă	L	P+R+PM	Da	Da	Nu	Nu	1,5	4,0	-4,0
Polonia (premier-prezidențial)	Directă	P (+ L)	P+L+PM	Da	Da	Da	Da	4,0	4,5	0
România (premier-prezidențial)	Directă	P (+L)	P+L	Da	Da	nu	Nu	2,5	4,5	-2,0
Rusia (prezidențial-parlamentar)	Directă	P	P(L)	Da	Nu	Da	Da	6,5	2,0	+4,5
Slovacia (premier-prezidențial)	Indirectă	P	P+PM	Da	Da	Da	Nu	2,5	4,5	-2,0
Slovenia (premier-prezidențial)	Directă	P + L	P+L	Da	Da	Da	Nu	2,0	5,0	-3,0

Legendă: P-președinte, L-parlament, PM-premier, R-referendum,

## 1.2 Performanța democratică

*Multiple cercetări demonstrează că tipul prezidențial-parlamentar are efecte negative asupra performanțelor democratice și stabilității guvernării democratice.<sup>18, 19</sup> Aceste cercetări, de remarcat, contrar unor evidențe anecdotice vehiculate în țara noastră, sunt realizate în special în contextul țărilor care sunt în tranziție și în procesul de consolidare democratică. Anume în țările semiprezidențiale performanța democratică este mai bună în condițiile unui președinte moderat și “mai slab” ca competențe în comparație cu un președinte puternic ca competențe și manifestare de facto. Așa dar, dacă o țară optează pentru un sistem semiprezidențial opțiunea în favoarea unui președinte cu mai puține competențe și neasertiv este recomandabilă. Această recomandare este valabilă în sensul compensării unor dezavantaje ai sistemului semiprezidențial.*

<sup>18</sup> R.Elgie Semi-presidentialism and Democracy, Palgrave Macmillan, 42, pp.206, 2011

<sup>19</sup> Datele Freedom House, IFES, NEB (New Europe Barometer), etc privind drepturile politice și civile, instituțiile democratice și democratizare în țările post-comuniste din Europa și fosta Uniunea Sovietică,

Aceleași cercetări demonstrează coabitarea politică și gradul mare de divizare în guvernul de coaliție, nu are efecte atât de negative sau deloc asupra performanței democratice. Studiile calitative invocă că un președinte mai puternic în sistemul semiprezidențial poate rezulta în: 1) personalizarea puterii de către președintele, 2) apariția problemei dualității legitimității a executivului - divizarea (influența președintelui de rînd cu cea a parlamentului sau responsabilitatea blurată în fața acestor doua instituții, în special în cazul apartenenței politice diferite a președintelui și a premierului), 3) fragmentarea mare a forțelor politice în parlament și prin urmare preluarea de facto și excesivă a atribuțiilor executive și peste limitele separației puterii de către președintele<sup>20</sup>.

Cercetările cantitative, care includ și Republica Moldova, în special valabile pentru țările din Europa centrală și de est<sup>21</sup>, (probabilitatea democrației în prezența președintelui slab este 0.99, sau dacă este moderat este 0.86, iar dacă este puternic atunci coboară la 0.68) *sprrijină puternic concluzia precum în sistemul semiprezidențial este recomandat președinte cu competențele reduse, neponderate pentru a realiza o performanța democratică adecvată*. Cercetările date exclud extremele țărilor care sunt pro-forma semiprezidențiale (dar în practică autocrate – Chad) sau care sunt deja puternic consolidate democratic (Austria), astfel concluziile sunt reprezentative pentru țările care sunt în procesul de consolidare și nu sunt autocrate. În tipul premier-prezidențial, Cabinetul este responsabil doar în fața parlamentului și președintele poate conclucra cu parlamentului doar prin sistemul de responsabilitate instituțională în fața parlamentului. Există puține încercări și stimulente pentru a forța relația duală de responsabilizare, prin urmare ponderarea și accentuarea rolului președintelui este contraproductivă. În cazul fragmentării parlamentului un președinte cu atribuții și comportament ponderat poate forța limita constituționalității și relația de legitimitate instituțională, inclusiv prin determinarea percepției de incapacitate de acțiune.

Experiența documentată oferă următoarele concluzii: 1) sistemul premier-prezidențial a demonstrat performanța nu mai puțin bună în comparație cu sistemul parlamentar în special în Europa Centrală, și în Balcanii - chiar mai bine, 2) *sistemul prezidențial-parlamentar demonstrează rezultate democratice mai proaste în comparație cu sistemul premier-prezidențial și parlamentar*, iar regimul prezidențial a înregistrat regrese la toate capitole, 3) în toate regiunile *sistemele premier-prezidențiale devansează clar sistemele prezidențial-parlamentare*. Analiza calitativă explică că președinții în sistemele prezidențial-parlamentare și prezidențiale au folosit decretele pentru a propulsa interesele în dezavantajul normelor constituționale, au intervenit prin decrete în jurisdicția mai multor autorități și agenții, au intervenit în subminarea partidelor politice, prin comportament incesiv, au dezechilibrat raporturile de balanță.

*Comparația sistemelor semiprezidențiale cu cele parlamentare la capitolul performanța democratică relevă superioritatea regimurilor parlamentare*. Țările postcomuniste care au

<sup>20</sup> C.Skach, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton NJ, 2005

<sup>21</sup> Sistemul de baze de date Polity IV și Polity V, <http://www.cidcm.umd.edu/polity>

preferat sistemul semiprezidențial, în special cele din fosta USSR în care președinții au avut o putere mai mare (prezidențial-parlamentară) au înregistrat mai puține progrese democratice sau chiar deloc <sup>22</sup>. Țările din Europa centrală, în care este realizat sistemul semi-prezidențial și președinții au avut mai puține puteri constituționale au înregistrat progrese democratice mai bune. Într-o cercetare asupra atribuțiilor președinților, în sistemele prezidențiale din fosta Uniunea Sovietică, se constată cert că toate țările cu sistemul prezidențial au înregistrat cele mai inferioare rezultate și chiar regrese democratice. <sup>23</sup> *Cercetările extinse asupra sistemelor prezidențial-parlamentare demonstrează potențialul foarte mare a acestora de a se transforma în regimurile prezidențiale nedemocratice, și aceasta este stimulată de apariția atribuțiilor legislative a președintelui și în condițiile de coabitare (președinte în confruntare cu opoziția majoritară) sau un guvern minoritar divizat.*<sup>24</sup>

Președinții, în contextul sistemelor prezidențial-parlamentare și prezidențiale din țările postsovietice, au preferat sistemele *electorale mixte (majoritar-pe circumscripții uninominale și proporțional-pe listele partidelor)* în detrimentul sistemelor de alegeri pe listele de partid, astfel consolidând și puterea folosindu-se de acestea pentru a slăbi partidele politice. Acestea sisteme au produs parlamente excesiv de fragmentate și slabe care au fost dominate de președinți. Președinții au recurs la metode de determinare a votului în favoarea sa având un comportament la limită constituțională sau peste plafonul democratic, partidele politice au demonstrat comportament refractar inițiativelor președintelui.

Concluzii parțiale 1.2 (performanța democratică):

1. Sistemul prezidențial-parlamentar are efecte negative asupra performanțelor democratice și stabilității guvernării (dualitatea responsabilității, arogarea drepturilor excesive).
2. Sistemul premier-prezidențial de rînd cu parlamentar demonstrează performanțe democratice mult mai bune decît prezidențial-parlamentar,
3. Puteri reduse președintelui este opțiunea recomandată pentru a înregistra performanțe democratice.

<sup>22</sup> Oleh Protsyk, *Semipresidentialism under post-communism*, în *Semipresidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan, 2011, ch.7 by R.Elgie, S.Moestrup, Y.Wu eds  
S. Moestrup *Semipresidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance?* In *Semipresidentialism Outside Europe*, pp.30-56, London, Routledge, 2007 by R.Elgie, S.Moestrup

<sup>23</sup> M.Beliaev, *Presidential Powers and Consolidation of New Postcommunist Democracies*, *Comparative Political Studies*, 39, pp.375-398, 2006

<sup>24</sup> R.Elgie, P.Schieter, *Durability of Semipresidential Democracies*, *Semiparliamentarism and Democracy*, Palgrave, 2014, pp40-55

### 1.3 Stabilitatea constituțională<sup>25</sup>

Performanța democratică nu este un singur criteriu de evaluare a performanțelor sistemelor de guvernământ. Stabilitatea constituțională este un criteriu de asemenea luat în considerație pentru că demonstrează capacitatea de a gestiona situațiile conflictuale. Țările din Europa centrală și din Europa de est, inclusiv foste țări ale Uniunii Sovietice, adesea au modificat sistemele sale de guvernământ în ultimii 20 de ani. Aceste țări au fost în procesul de tranziție (Balcanii și Europa de est, țările postsovietice) sau de consolidare a democrațiilor (Europa centrală), astfel *doar țările cu sistemul parlamentar de guvernare au rămas stabile*, în rest *țările cu diverse sisteme semi-prezidențiale: premier-prezidențiale și prezidențial-parlamentare au recurs la schimbări de ajustare de modificare*. Analiza calitativă relevă 2 factori importanți determinanți de modificare a sistemelor de guvernământ: 1) confruntările dintre diferite grupuri elitiste, inclusiv centre de influență care au produs mobilizări politice importante și 2) incapacitatea cadrului semiprezidențial de a reconcilia pretențiile președinților asupra atribuțiilor parlamentului de a supraveghea executivul/Guvernul.<sup>26</sup>

În tabelul de mai jos sunt prezentate țările europene cu identificarea exactă a sistemului de guvernământ. Observăm că majoritatea țărilor sunt în sistemul parlamentar (18) și premier-parlamentar (18). În istoria recentă, o parte semnificativă (6) a țărilor cu sistemul inițial prezidențial-parlamentar și-au modificat sistemul de guvernământ în prezidențial-parlamentar, diminuând din atribuțiile președintelui. Au rămas puține țări cu sistemul prezidențial (4) și prezidențial-parlamentar (3). Acest tabel trebuie analizat împreună cu Graficul 2.1 din secțiunea 2.1 unde sunt arătate puterile președintelui pentru fiecare țară în parte.

Tabel nr. 1.7 Țările cu sisteme de guvernământ, inclusiv în evoluție, poziție mai în dreapta indică puterile președintelui mai reduse<sup>27</sup>

<u>Prezidențial</u> <u>(4)</u>	<u>prezidențial-parlamentar</u> <u>(3)</u>	<u>premier-prezidențial (18)</u>	<u>Parlamentar (18)</u>
			Albania
			Austria
	Azerbaijan		
	<i>Armenia (1995-05)</i>	<i>Armenia (2005-)</i>	
	Belarus		
			Danemarca (M)
			Belgia (M)
	<i>Croatia (1991-00)--&gt;&gt;</i>	<i>Bulgaria</i>	
		<i>Croatia (2001-)</i>	

<sup>25</sup> În baza la European Constitutional Review (EECR)

<sup>26</sup> O. Protsyk, Semipresidentialism under post-communism, în Semipresidentialism and Democracy, Palgrave Macmillan, 2011, ch.7 by R.Elgie, S.Moestrup, Y.Wu eds

S.Roper, Are All Semipresidential regimes the same? A Comparison of Premier-presidential Regimes, Comparative Politics, 34, pp.253-272, 2002

<sup>27</sup> <http://www.semipresidentialism.com/?p=195>

Cipru		<i>Cehia</i>
		<i>Estonia</i>
	Finland	
	France	
<b>Georgia (2004-13)-&gt;&gt;</b>	<b>Georgia (2013-)</b>	Germany
		Grecia
	Islanda	
	Irlanda	
<b>Kyrgyzstan-&gt;&gt;</b>	<b>Kyrgyzstan</b>	<i>Hungary (Ungaria)</i>
		Israel
		Italia
		<i>Lithuania</i>
		<i>Latvia</i>
	Macedonia	
	<b>Moldova (1994-2000)-&gt;</b>	<b>Moldova</b>
	Polonia	
<b>Portugalia (1976-82)-&gt;&gt;</b>	<b>Portugalia (1983-)</b>	Netherlands (Olanda)
		Norvegia
	<b>Romania</b>	
Rusia		
	<b>Serbia</b>	
		<i>Slovacia</i>
		<i>Slovenia</i>
		Spania (M)
		Suedia
		Switzerland (Elvetia)
Tajikistan		
Turkmenistan		
	<b>Ucraina (1996-06, 2011-14)-&gt;</b>	<b>Ucraina (2007-10), Ucraina (2014-)</b>
Uzbekistan		
		UK (Anglia)

Legendă: cu **șrift accentuat** sunt țările care au modificat sistemul de guvernământ, cele cu **cursiv accentuat** sunt țările din regiunea europeană de est și din spațiul post-sovietic care au adoptat sisteme parlamentare și premier-prezidențiale.

Traectoria schimbărilor constituționale a fost de la sistemele prezidențiale spre semi-prezidențiale și de la sistemele prezidențial-parlamentare spre premier-prezidențiale. **Motivele și explicațiile pentru reducerea puterilor președinților au fost exact încercările acestora de a submina formarea partidelor politice și a interveni în funcțiile parlamentului de a supraveghea și responsabiliza executivul.** Există doar o singură excepție de ponderare a puterilor președintelui – cea legată de alegerea directă a președintelui (Slovacia) determinată de inabilitatea clasei politice de a uza normele existente constituționale pentru a alege un președinte, astfel această a fost transferată spre un sufragiu direct.<sup>28</sup> De facto, această mișcare a fost promovată de către un potențial președinte autoritar care se afla în funcția dată. În final, devine

<sup>28</sup> A se vedea experiența Croației, Poloniei în D. Boban, Abandoning of semi-presidentialism in Central Europe cases of Croatia and Poland, 2010, University of Zagreb

clar că *democratizarea este greu compatibilă cu sistemul prezidențial-parlamentar*, astfel *preferința trebuie acordată sistemului parlamentar sau premier-prezidențial*, toate sistemele prezidențial-parlamentare au reușit *îmbunătățirea performanței democratice doar după reșezarea sistemului de guvernământ spre sistemul parlamentar sau premier-prezidențial*.

*Experiența europeană continentală arată o preferință spre un sistem parlamentar cu unele modificări.*<sup>29</sup>

Concluzii parțiale 1.3 (stabilitatea constituțională):

4. Sistemul parlamentar este constituțional mai stabil decât semi-prezidențial,
5. În paradigma democratică, țările cu sisteme prezidențial-parlamentare au migrat spre premier-prezidențiale, premier-prezidențiale spre reducerea puterilor președinților sau spre sisteme parlamentare,
6. În paradigma autoritară, regimurile au întărit puterile prezidențiale, sau au substituit cu practica puterilor prezidențiale, sistemele existente.
7. Democrația în țările de tranziție și în curs de consolidare democratică rareori este compatibilă cu sistemele prezidențial-parlamentare și prezidențiale.

#### **1.4 Performanța economică, reforme**<sup>30</sup>

Analiza performanțelor sistemelor de guvernământ niciodată nu este completă dacă nu se stabilește corelația dintre sistemele de guvernământ cu evoluția economică și calitatea vieții.<sup>31</sup> Longivitatea premierilor este un factor benefic pentru promovarea reformelor, performanța economică și, în rezultat, calitatea vieții mai mare. *Analiza cantitativă demonstrează că longivitatea premierului este mai mică în sistemele semiprezidențiale decât în sistemele parlamentare*, însă aceasta constatare este corelată în special datorită sistemului electoral care este preferința sistemului semiprezidențial, pe când sistemele parlamentare optează pentru votul pe listele de partid (sistem electoral proporțional).

Reformele economice necesită longivitatea mai mare a Guvernului și leadershipului executiv necesar implementării acestora. Datele *corelației cantitative, pentru sistemele semiprezidențiale, demonstrează că fiecare în parte: un președinte puternic sau un premier puternic au efecte pozitive asupra performanțelor reformatoare*. Totodată, se constată că dacă sunt în fața situației *când ambele poziții sunt puternice și sau ocupate de persoane puternice – această are un impact negativ asupra implementării reformelor*. Corelația dată este în particular interesantă pentru țările în proces de tranziție, sau postcomuniste, corelația puterii care se găsește

<sup>29</sup> Democracy Reporting International, Systems of Government: Semi-presidential models, briefing paper n. 27, 2012

<sup>30</sup> În baza la Human Development Index (HDI), Gross National Income (GNI)

<sup>31</sup> J.Cheibub, S.Chernykh, Are Semipresidential constitutions bad for democratic performance?, Const Polit Econ (2009), 20:202-229, Springer

În funcția președintelui sau a premierului și reformele implementate demonstrează elocvent că *doar anumit nivel de concentrare a puterii este recomandabil pentru progresul pozitiv de implementare a reformelor*. Implementarea reformelor scade după un anumit punct de consolidare a puterilor funcționale și a comportamentului asertiv. *Succesul reformelor este în funcție de împuternicirea uneia din funcțiile executive cu atribuțiile adecvate pentru implementarea acestora, concluzia valabilă în cazul sistemelor semi-prezidențiale*. Excepția fiind domeniile clar și bine determinate și un comportament loial politic reciproc.

Concluzii parțiale 1.4 (performanța economică, reformele):

8. premierul puternic (competențe și asertivitatea) și longeviv facilitează implementarea reformelor,
9. concentrarea puterilor premierului doar de un anumit nivel este benefică pentru promovarea reformelor, peste măsura anumită, caracterul reformator scade,
10. longevitatea premierilor este cea mai mare în sisteme parlamentare și mai mică în sisteme semi-prezidențiale.

### 1.5 Impactul configurației politice

Funcționarea sistemelor semiprezidențiale depinde de parametrii endogeni și în speță de configurarea politică în Parlament.<sup>32</sup>

Tabel 1.8 Situații posibile în rezultatul alegerii în sistemul semiprezidențial

Situația 1 Majoritatea consolidată în Parlament	Situația 2 Majoritatea divizată în Parlament	Situația 3: Minoritatea divizată în Parlament
Președinte și premier reprezintă aceeași majoritate politică	Premierul are majoritatea și președintele nu are	Nici președinte și nici premierul nu are majoritatea

În situația 1 conflictul potențial este minimalizat la maximum, și eventual poate deriva doar din conflictul personal. *Situația 2 prezumă un potențial conflict dintre președinte și majoritatea parlamentară opozantă – așa numită coabitare, chiar și divizarea clară a domeniilor de responsabilitate, nu poate să nu genereze conflicte în continuare*. Situația 3 este cea mai conflictuală. Parlamentul conține prea multe partide cu interese concurențiale. În lipsa capacității de consolidare a majorității în cadrul parlamentului, președintele ar putea fi tentat să folosească măsuri excepționale și să forțeze situația spre instalare a unui guvern controlat de el, chiar și un guvern minoritar. Pe de altă parte, Parlamentul, în virtutea unor circumstanțe și posibile acțiuni din partea președintelui, ar putea iniția procedura de impeachment al acestuia – încă un scenariu de escaladare a situației. *Astfel, sarcina sistemului electoral este să configureze Situația 1, adică cel mai probabil prin intermediul alegerilor în singura circumscripție și pe listele de partid cu*

<sup>32</sup> C.Skach, The Newest separation of powers: Semipresidentialism, Oxford University press, 2007, v.5, n.1, pp.93-121

*un barem înalt de înțrare. O altă recomandare complementară este consolidarea unui sistem bun de partide politice cu o legitimitate adecvată.*<sup>33</sup>

Funcționarea adecvată a sistemului semiprezidențial depinde de factorii pozitivi cum ar fi<sup>34</sup>: a) o *majoritatea relativă a unui partid care sprijină un guvern cu un președinte neutru* sau din alt partid, b) *coalțiie stabilă cu un președinte neutru* sau din partea unui membru a coaliției sau din opoziție, c) o *majoritate absolută a unui partid cu un președinte neutru* sau din partea unui partid de opoziție. Funcționarea deficicientă este cauzată de: i) *președintele și majoritatea politică parlamentară este din același partid prin care președintele domină politica*, ii) *același condiții cu un premier fiind liderul partidului majoritar care concentrează puterea politică, chiar dacă președintele fiind din partea unui partid de opoziție mic*, iii) *majoritatea este în baza unei coaliții stabile cu un președinte dominant care preferă un sistem prezidențial*. Sistemele semi-prezidențiale în țările postcomuniste se confruntă cu dificultăți enorme de acomodare a intereselor președintelui ales popular și a partidelor politice parlamentare<sup>35</sup>. *Doar sistemul premier-parlamentar, în condițiile de lipsă a experienței politice și a culturii politice, poate produce o realitate de acomodare a 2 instituții cu legitimitate egală – cu dificultăți inerente, sistemele prezidențial-parlamentare nu asigură echilibrul și sunt transformate în regimuri prezidențiale de jure sau de facto.*

Cercetările extinse asupra sistemelor premier-prezidențiale, care sunt preferate celor prezidențial-parlamentare, demonstrează valabilitatea câtorva concluzii importante cu referire la configurarea sistemului electoral pentru a obține stabilitatea politică.<sup>36</sup> *Puterea excesivă a președintelui de a numi premierul scade șansele Cabinetului cu o susținere bună politică. La fel puterile excesive a președintelui diminuează instalarea unui guvern cu o susținere bună politică, prin urmare promovarea reformelor este dificilă fără o susținere adecvată. Sistemele proporționale facilitează instalarea guvernelor susținute de partidele politice și creștea viața guvernelor.*

Concluzii parțiale 1.5 (configurații politice):

11. majoritatea confortabilă parlamentară cu un premier reprezentativ este recomandabilă în condițiile unui președinte din același partid sau neutru.
12. sistemul electoral trebuie să faciliteze (sistemul proporțional echitabil) consolidarea partidelor politice parlamentare,
13. în condițiile fragmentării partidelor parlamentare, o coaliție cu un premier din partea unui partid și președinte neutru este recomandabilă (cellalt partid pentru funcția de președinte a parlamentului).

<sup>33</sup> C.Skach, *The Newest separation of powers: Semipresidentialism*, Oxford University press, 2007, v.5, n.1, pp.93-121

<sup>34</sup> Democracy Reporting International, *Systems of Government: Semi-presidential models*, briefing paper n. 27, 2012

<sup>35</sup> R.Eglie, P.Schieter, *Durability of Semipresidential Democracies, Semiparliamentarism and Democracy*, Palgrave, 2014, pp. 105-16

<sup>36</sup> R.Eglie, P.Schieter, *Durability of Semipresidential Democracies, Semiparliamentarism and Democracy*, Palgrave, 2014, pp. 60-75



14. Puterea excesivă a președintelui de a numi premierul scade șansele susținerii politice bune a Cabinetului. Puterile excesive ale președintelui diminuează instalarea unui guvern cu o susținere bună politică, prin urmare promovarea reformelor este dificilă fără o susținere adecvată.

## 2. CLARIFICAREA REALITĂȚILOR

Întrebarea ce sistem de guvernământ are Republica Moldova nu este retorică - are implicația practică importantă. În capitolul precedent am analizat în detaliu caracteristicile sistemelor parlamentar și semiprezidențial (variații ale acestuia - premier-prezidențial și prezidențial-parlamentar) la capitolul: 1) performanțele democratice, 2) stabilitatea politică și constituțională, 3) rezultatele economice și de reformare. În mod special am reflectat în privința constrângerilor și avantajelor fiecărui sistem pentru realizarea obiectivelor propuse. Un sistem de guvernământ trebuie văzut în primul rând ca un sistem care facilitează și ajută dezvoltarea țării în forma sa stabilă, care permite depășirea situațiilor conflictuale și de confruntare, valorifică experiența politică actuală și elimină posibile blocaje și curenți de funcționare. Factorii decizionali, politicieni, decidenții constituționali, mișcările politice, formatorii de opinie ar trebui să fie informați adecvat în această privință și să opereze cu probe și dovezi de politici decât cu argumente anecdotice sau intenții pur populare înaintea de a genera și propune soluții de schimbare a sistemului de guvernământ.

În acest capitol vom prezenta analiza pertinentă multidisciplinară privind realitățile constituționale normative în vederea determinării caracterului exact al sistemului de guvernământ actual cu scopul de a perfecționa comportamentul normativ al decidenților politici și decizionali dar și a altor actori politici, formatorilor de opinie care pledează pentru unele modificări ale situației actuale normative. Opinia mai informată a acestor actori este necesară pentru a consolida acel sistem de guvernare care poate servi cel mai bine Republicii Moldova pe viitor în realizarea obiectivelor propuse. Totodată, vom evidenția eventual îmbunătățirile posibile ale cadrului normativ constituțional în același sens.

Acest capitol conține și analiza cadrului operațional de realizare a cadrului normativ constituțional, care după cum deja s-a explicat în capitolul precedent, ar putea să confere o realitate diferită la capitolul sistemul de guvernământ cum este constituit normativ. Implicațiile operaționale, de practică de aplicare, sunt așa numiți parametri endogeni care iau considerație realitatea comportamentală a decidenților deținători de funcții instituționale, caracterul partidelor politice, realitatea configurării politice și alte procese care determină dinamica sistemului actual de guvernământ.

Acest capitol este, în primul rând, un diagnostic exact al sistemului de guvernământ actual – exercițiu care se pare că nu a fost realizat până la momentul actual cu exigență. Diagnosticul exigent este vital pentru a propune și sugera sau chiar prescrie unele soluții sau cel puțin pentru a evalua calitatea unor posibile acțiuni de ordin constituțional normativ sau politic. Cunoașterea exactă și exigentă a situației formează un fundament solid pentru o acțiune bazată pe probele

instituționale prin metoda de politici științifice și cu posibilitatea estimării impactului ex-ante și ex-post pentru funcționarea democrației și a dezvoltării acestei țări.

Discursul public în societatea noastră abundă cu exprimarea de atitudini și opinii, deseori nedocumentate și neinformate care promovează iresponsabil sau inconștient soluții motivat exclusiv populist sau avînd ca referință percepții personale sau în cel mai bun caz citînd probe anecdotice. Diligența soluțiilor propuse nu este doar un privilegiu tratamentului medical sau previziunilor economice sau chiar explicațiilor fenomenului fizic sau chimic. Diligența soluțiilor ca abordare este cunoscută și susținută de practica valabilă țărilor cu democrații consolidate și caracteristice mediului academic responsabil și calificat – acestea fiind precondiții pentru soluțiile propuse dezvoltării societale bazate pe un sistem adecvat constituțional corespunzător.

## 2.1 Sistemul de guvernămînt în Moldova

Cel mai important aspect este legitimitatea societală a instituției, a se vedea secțiunea 1.1, și anume votul direct – conferă instituției autoritatea supremă. Parlamentul fiind ales direct prin votul cetățenilor, unica instituție în Republica Moldova în redacția din 2000 a Constituției, este factorul determinant care *favorizează calificarea sistemului actual ca fiind un sistem parlamentar*. Totodată, în capitol precedent am discutat nuanțat despre realitatea normativă constituțională care relevă că în practică și alți factori afectează clasificarea normativ-constituțională a unui sistem constituțional.

Legitimitatea limitată a președintelui, pentru că este ales de către parlament, favorizează calificarea sistemul de guvernămînt actual ca fiind parlamentar – este un al doilea factor important. Președintele derivă legitimitatea indirectă și doar din creditul intermediat prin votul parlamentului. Astfel, redacția Constituției din 2000 stabilește clar *proeminența sistemului parlamentar* în Republica Moldova. Redacția Constituției din 1994 conferea președintelui o legitimitate comparabilă cu cea a instituției parlamentare, astfel, aceasta este caracteristica importantă sistemului semiprezidențial, fără a specifica la moment tipul regimului semi-prezidențial ca fiind premier-prezidențial sau prezidențial-parlamentar.

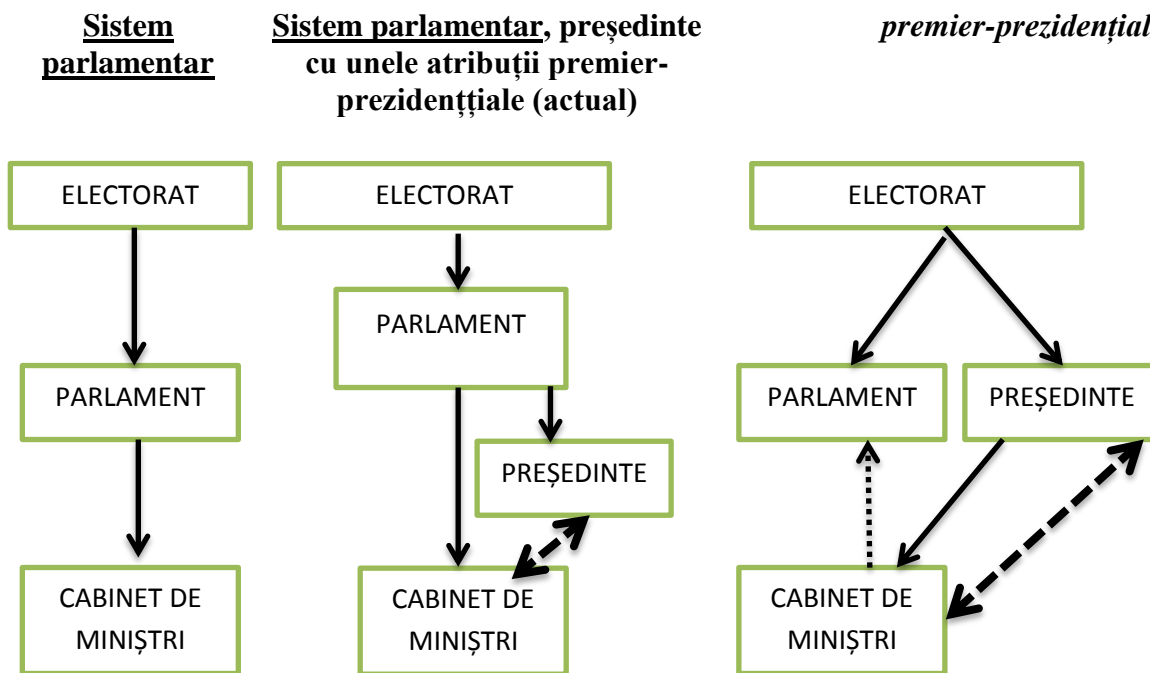
Instituția premierului – al treilea factor - este o altă caracteristică importantă care poate oferi indici privind sistemul de guvernămînt. Este evident că legitimitatea indirectă a premierului Guvernului, fiind derivată din legitimitatea constituțională a instituției parlamentului și președinției califică sistemul de guvernămînt actual ferm între 2 opțiuni posibile, fie că sistemul parlamentar (primii doi factori) cu unele elemente ale sistemului semi-prezidențial, fără a specifica la moment ca este tipul premier-prezidențial sau prezidențial-parlamentar.

Concluzia acestei secțiuni este una clară, că în baza criteriului de legitimitate constituțională, în redacția Constituției din 2000, *Republica Moldova are un sistem parlamentar cu unele atribuții ale președintelui din sistemul semi-prezidențial, fără a specifica că este tipul*

*premier-prezidențial sau prezidențial-parlamentar.* Secțiunea care urmează ne oferă un instrumentariu de un diagnostic mai exact și specific.

Diagrama de mai jos clar vizualizarea diferența dintre sistemul de guvernământ parlamentar, sistemul de guvernământ parlamentar cu unele funcții semiprezidențiale ale președintelui - sistemul actual (constituțional prescris) din Republica Moldova – și sistemul premier-prezidențial.

Diagrama 1.1 Reprezentarea grafică a sistemelor de guvernământ



Legendă: săgeata neîntreruptă indică - relația ierarhică, săgeată punctiformă indică – responsabilitatea instituțională, săgeata întreruptă bidericțională indică – relația tranzacțională

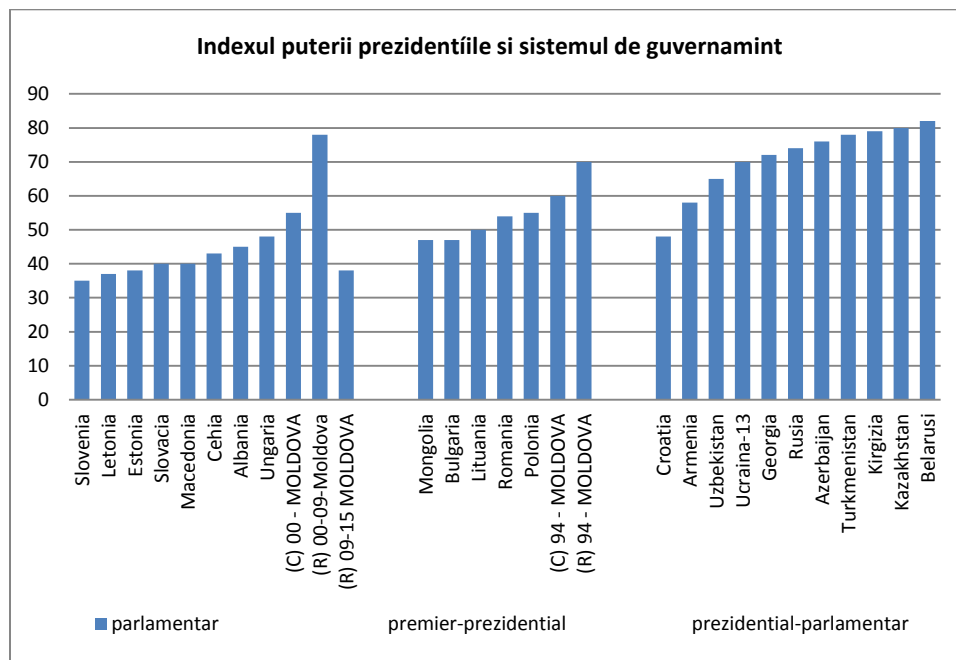
În graficul care urmează este arătată corelația dintre Indexul Puterii Prezidențiale (verticală) și sistemul de guvernământ (orizontală). Mai multe explicații în privința Republicii Moldova vor fi oferite în secțiunea care urmează (2.2). Moldova apare de 5 ori în acest grafic pentru 5 situații diferite. Semnificativ este Indexul Puterii Prezidențiale (IPP) care poate fi destul de înalt în realitate dar și în reglementări constituționale chiar dacă sistemul de guvernământ este unul parlamentar. Concluzia este că schimbarea modului de alegere a președintelui imediat poate plasa Moldova de rînd cu țările din grupul premier-prezidențial cu indexul puterilor prezidențiale foarte înalt – aceasta creînd posibilitatea întăririi puterilor președintelui de facto în unele circumstanțe – o evoluție nedorită.

Logica criteriului de legitimitate electorală aplicat instituțiilor președintelui, parlamentului și premierului, în redacția constituției din 1994, ne oferă un răspuns clar în

favorarea unui sistem semiprezidențial. Elementul definitiv pentru această calificare este alegerea prin votul direct al președintelui. Sistemul semiprezidențial, existent în redacția din 1994, în condițiile utilizării doar a criteriului de legitimitate, nu ne oferă un răspuns clar dacă tipul sistemului semi-prezidențial din Republica Moldova este premier-prezidențial sau prezidențial-parlamentar. Diferența dintre aceste 2 tipuri nu este retorică dar, după cum am văzut în capitolul precedent, are semnificația importantă în special pentru țările în curs de tranziție.

În graficul care urmează sunt selectate țările cu diferite sisteme de guvernământ și puterea relativă a președinților, exprimată prin indexul puterii prezidențiale. Observăm, că deseori, puterile prezidențiale nu sunt consistent acordate în funcție de sistemul de guvernământ și întâlnim sisteme parlamentare cu un nivel înalt de puteri ai președintelui, uneori chiar mai înalte decât în unele sisteme semiprezidențiale. Acesta este rezultatul negocierilor politice și evoluțiilor concrete din fiecare țară. Totuși, este evident, că puterile președintelui parlamentar trebuie prin definiție să fie mai puțin pronunțate decât în sisteme premier-prezidențiale, și în sisteme premier-prezidențiale în comparație cu sisteme prezidențial-parlamentare – explicația principală este legitimitatea mai mică în sisteme parlamentare.

Grafic 2.1 Corelația dintre indexul puterii prezidențiale și sistemul de guvernământ (consolidat de autor)<sup>37</sup>



Legendă: corelația dintre Indexul puterii prezidențiale (verticală) și sistemul de guvernământ (orizontală). Sistemele de guvernământ sunt: parlamentar – primul grup din stînga, premier-prezidențial (de la mijloc) și prezidențial-parlamentar (al 3-lea grup, în dreapta). (C)00-MOLDOVA este situația constituțională în redacția Constituției din 2000 cu Indexul de 55 puncte, (R)00-09-MOLDOVA este situația de facto în perioada 2000-09 în

<sup>37</sup> T.Sedelius, The Tug-of-War between Presidents and prime-ministers: Semipresidentialism in Central and Eastern Europe, 2006, Orebro Studies in Political Science 15, pp.115

*redacția Constituției din 2000 cu Indexul de 78 puncte, (R)09-15-MOLDOVA este situația de facto în perioada 2009-15 în redacția Constituției din 2000 cu Indexul de 38 puncte, (C)94-MOLDOVA este situația constituțională în redacția Constituției din 1994 cu Indexul de 59 puncte, (R)94-MOLDOVA este situația de facto în perioada 1994-2000 în redacția Constituției din 1994 cu Indexul de 70 puncte,*

Observația cea mai interesantă o găsim în raport cu Republica Moldova pentru care, după redacția Constituției din 2000 (codificat prin - (C) 00-Moldova), puterile președintelui sunt cele mai înalte în comparație cu puterile altor președinți în sistemele parlamentare din alte țări europene. Aceiași observație este valabilă pentru puterile președintelui în redacția Constituției din 1994 (codificat prin (C) 94-MOLDOVA), pe când sistemul de guvernământ a fost semiprezidențial - premier-prezidențial - în comparație cu puterile președinților din alte țări europene din aceeași categorie de sistem de guvernământ. Mai mult ca atât, puterile președintelui din această perioadă din Moldova erau comparabile cu puterile președinților din sistemele prezidențial-parlamentare din unele state, vezi graficul de mai sus. Graficul mai arată puterea reală a președinților exercitată în aceste perioade ((R)94-MOLDOVA – pentru perioada 1994-2000, (R)-00-09-Moldova pentru perioada 2000-9, (R)09-15 MOLDOVA- pentru perioada 2000-15), pentru toate puterea reală substanțial a depășit cea constituțională. Mai multe detalii în secțiunea 2.3, care urmează.

Este cunoscut faptul că Constituția în redacția din 1994 a fost modelată pe textul legii constituționale din România<sup>38</sup> cu inspirații din textul constituțional al Franței. Există o certitudine, în mediul academic și al specialiștilor în materia constituțională. În privința calificării sistemului de guvernământ precum că acesta este un sistem de guvernământ semiprezidențial de tipul premier-prezidențial, iar cel din Franța este semiprezidențial de tipul prezidențial-parlamentar.

Concluzii parțiale 2.1 (sistemul de guvernământ actual):

15. Constituția în redacția din 2000 stabilește un regim parlamentar cu elemente premier-prezidențiale ca competențe pentru președinte,
16. Competențele președintelui în sistemul actual parlamentar sunt disproporțional ponderate, comparabile cu sisteme premier-prezidențiale,
17. Competențele constituționale ale președintelui sunt peste competențele președinților din țările europene cu sisteme parlamentare și premier-parlamentare, chiar în unele cazuri comparabile cu cele prezidențial-parlamentare.

<sup>38</sup> O.Protsyk, Prime minister's identity in semi-presidential regimes: Constitutional Norms and cabinet Formation Outcomes, European Journal of Political Research, 44, 721-748, 2005

G.Tanasescu, Romania and Russia: cases of Semi-presidentialism the problem of Presidentialisation, Pol.Sc.Rel.XI, 2, pp.77-88, Bucharest, 2014

I.Gavril, Alegerile prezidențiale din 2014 și impactul lor asupra regimului premier-prezidențial din România, 2015

## 2.2 Constituția: 1994 și 2000

În această secțiune folosim câteva criterii suplimentare, a se vedea secțiunea 1.1, pentru a determina exact din perspectiva normativ constituțională caracterul sistemului parlamentar de guvernământ cu unele elemente ale sistemului semi-prezidențial. Criteriile sunt *echilibrul reciproc al instituțiilor din perspectiva puterilor pozitive și negative*. De fapt, aspectul cel mai important este dacă elementele sistemului semi-prezidențial (fără a specifica la moment a tipului premier-prezidențial sau prezidenția-parlamentar) sunt de principiu normativ-constituțional consistent și necontradictoriu – prin urmare reprezentând o variație autohtonă posibilă care se înscrie în sistemul parlamentar - sau au potența contradictorială importantă cu fundamentul sistemului parlamentar.

Pentru a facilita discuția, în tabelul de mai jos, prezentăm sumarul analizei comparate a coraportului dintre instituțiile președintelui, parlamentului și premierului din perspectiva sistemul de guvernământ. Textul subliniat identifică schimbările de principiu parvenite în redacția Constituției la acest capitol în 2000<sup>39</sup>. Tabelul prezintă informații relevante sarcinii de a determina sistemul de guvernământ în Republica Moldova conform standardelor acceptate: modalitatea de alegere a instituției, inițiativa și dreptul de formare a Guvernului, inițierea și controlul demisiei/dizolvării instituțiilor, inițiativa legislativă și dreptul la veto asupra legislației, participarea la activitatea executivă.

*Tabelul nr.2.1 Atribuțiile în sistemului parlamentar și semi-prezidențial (consolidat de autor, diferențele sunt subliniate)<sup>40</sup>*

Atribuțiile	Constituția în redacția din 1994			Constituția în redacția din 2000		
	Parlament	Președinte	Cabinet/PM	Parlament	Președinte	Cabinet/PM
<b>0.Modalitatea de alegere</b>	61(1) Alegeri directe	<u>78(1) Alegeri directe.</u> 78(5) limita 2 termeni consecutivi	98 votul de încredere a Parlamentului	61(1) Alegeri directe	<u>78(1) Alegeri indirecte de către parlament prin vot secret cu 3/5</u>	98 Votul de încredere a Parlamentului
<b>1.Formarea Cabinetului/Premierului</b> 1.1 Propunerea condiționată a candidaturii PM ( <b>pozitiv</b> ) 1.2 Propunerea exclusivă a candidaturii PM ( <b>pozitiv</b> ) 1.3 Decizia independentă a	<u>82(1) (nominalizarea în capitolul președinte) Votul de încredere premierului</u> 98(2,3) (investitura capitolul Guvernul) Acordă votul de încredere cu 50+1 întregului Guvern și	<u>82(1) (nominalizarea în capitolul Președinte) 1.dupa consultare cu majoritatea parlamentara, va desemna candidatura PM și dupa votul de încredere acordat premierului de către parlament.</u>	<u>82(1) (în capitolul președinte)(dup a votul de încredere a parlamentului) vine cu lista membrilor Guvernului și programul de guvernare către Președinte pentru</u>	<u>98(2.3) (investitura capitolul Guvernul, art.investitura) Acordă votul de încredere Guvernului și programului de activitate cu 50+1</u> 72(3d) stabilește organizarea,	<u>98(1) (investitura în capitolul Guvernul) dupa consultarea cu fracțiunilor parlamentare desemnează un candidat la premier</u> <u>98(4) (investitura în capitolul Guvernul) Președintele</u>	98(2) PM în 15 zile cere votul de încredere a Parlamentului asupra Cabinetului și programului de activitate

<sup>39</sup> Redacția LP1115-XIV din 05.07.00, MO88-90/28.07.00 art.661

<sup>40</sup> Clasificarea modificată după J.Tsai, Semi-presidentialism and Democratic Breakdown, 2009

funcției de PM <b>(pozitiv)</b> 1.4 Votul de confirmare (negativ)	programului de activitate 72(3d) Stabilește organizarea, funcționarea Guvernului	<u>2. președintele va nominaliza componenta Guvernului</u> <u>98(1) (investitura în capitolul Guvernul, art. investitura) (dupa votul de încredere a parlamentului), desemnează candidatura premierului</u> <u>98(4) (investitura în capitolul Guvernul, articolul investitura) Guvernul începe activitatea după depunerea jurământului în fața Președintelui</u> 67(2) convoacă sesiuni extraordinare și speciale	<u>nominalizare</u> <u>98(2) (în capitolul Guvernul la articolul investitura) premierul (dupa nominalizarea listei și programului de către președinte) în 15 zile cere votul de încredere a Parlamentului asupra Cabinetului și programului de activitate</u>	funcționarea Guvernului	<u>numește Guvernul prin decret în baza votului de încredere</u> 67(2) convoacă sesiuni extraordinare și speciale	
<b>2. Demisia unui membru al Cabinetului</b> 2.1 nu poate iniția 2.2 poate iniția <b>(pozitiv)</b> 2.3 poate demite la discreția sa <b>(pozitiv)</b>	66(a) adoptă moțiuni, 66(f) control parlamentar asupra executivului	<u>82(2) (în cap. președinte) aproba revocarea și numirea membrilor Guvernului la propunerea PM</u> <u>83(1) poate prezida sedintele Guvernului</u> 101(2) desemnează PM interimar în cazul imposibilității	<u>82(2) (în cap. președinte) propune președintelui revocarea și numirea membrilor Guvernului</u> <u>101(1) PM informează Președintele despre activitatea Guvernului</u>	66(a) adoptă moțiuni, 66(f) control parlamentar asupra executivului	<u>98(6) (în cap. Guvernul, art. investitura) aprobă revocarea sau numirea membrilor Cabinetului la propunerea PM</u> 101(2) desemnează PM interimar în cazul imposibilității	<u>98(6) (în cap. Guvernul, art. investitura) propune președintelui revocarea sau numirea membrului Guvernului</u>
<b>3. Demisia Guvernului/primului ministru</b> 3.1 nu poate iniția 3.2 poate iniția <b>(pozitiv)</b> 3.3 poate demite la discreția sa <b>(pozitiv)</b>	106 la inițiativa a 1/3 deputaților pot inițiamoțiunea de cenzură, votul de neîncredere Guvernului sau premierului cu 50+1		100 demisia proprie	106 la inițiativa a 1/3 deputaților pot inițiamoțiunea de cenzură, votul de neîncredere Guvernului sau premierului cu 50+1		100 demisia proprie
<b>4. Dizolvarea Parlamentului sau demisia Președintelui</b> 4.1 nu are dreptul	89 Parlamentul demite președinte cu votul a 2/3 pentru săvârșirea faptelor care	85 Președintele dizolvă parlamentul dacă: a) nu se adoptă legi timp de 3 luni, b) timp de	91 Premierul exercită funcția când aceasta este vacanta după președintele	89 Parlamentul demite Președintele cu votul a 2/3 pentru săvârșirea	85 Președinte dizolvă parlamentul dacă: a) nu se adoptă legi timp de 3	91 Premierul exercită funcția când aceasta este vacanta după



de a iniția 4.2 poate solicita Curții constituționale constatarea condițiilor 4.3 poate decide în unele situații (rescrise clar) 4.4 obligat sa exercite în unele situații concrete prescise (spre exemplu inacțiune)	încalcă Constituția <u>doar dupa aprobarea motiunii de către un referendum organizat în 30 de zile</u> 90(3) Curtea constituțională constată imposibilitatea exercitării (deces) mai mult de 60 de zile și prezintă Parlamentului 91 Președintele Parlamentului exercită funcția când aceasta este vacanta în mod prioritar	45 de zile nu a violat Guvernul dupa 2 încercări, c) nu mai des de 1 pe an sau deloc în condiții de urgență sau 6 luni pînă la sfîrșitul mandatului președintelui 89(2) Președintele poate da explicații parlamentului și Curții Constituționale privind demisia cerită	Parlamentului	faptelor care încalcă Constituția 90(3) Curtea constituțională constată imposibilitatea exercitării (deces) mai mult de 60 de zile și prezintă Parlamentului 91 Președintele Parlamentului exercită funcția când aceasta este vacanta în mod prioritar	luni, b) timp de 45 de zile nu a votat Guvernul dupa 2 încercări, c) <u>nu poate alege președintele tarii (78(3)) din 2 încercări cu 3/5</u> , d) nu mai des de 1 pe an sau deloc în condiții de urgență sau 6 luni pînă la sfîrșitul mandatului președintelui 89(2) Președinte poate da explicații parlamentului și Curții Constituționale privind demisia cerită	președintele Parlamentului
<b>5. Participă la executiv</b> 5.1 nu are atribuții 5.2 are domenii exclusive (securitatea, militar) 5.3 deplină responsabilitate	86 ratifică tratatele internaționale, 87(2,3) aprobă mobilizarea, ia act de declarare a războiului 104(1) Guvernul informează parlamentul despre activitatea și răsoude la solicitări și întrebări 105(2) Parlamentul adoptă motiuni cu poziția privind interpelare	77 șeful statului, suveranitatea, independența, integritatea 86 (externe) negociază tratate internaționale, acreditează și recheamă diplomații 87(apărare) comandant suprem, măsuri asigurare securității și respingere agresiunii, declară război, mobilizarea <u>101(1) PM informează Președintele despre activitatea Guvernului</u>	96(1) Asigură realizarea politicii interne și externe 86 propune acreditarea și rechemarea diplomaților 94(2) contrasemnează decretele privind diplomați (86), mobilizarea, starea de război, măsuri securitate (87) <u>101(1) PM conduce activitatea Guvernului și coordonează activitatea membrilor</u>	86 ratifică tratatele internaționale, 87(2,3) aprobă mobilizarea, ia act de declarare a războiului 104(1) Guvernul informează parlamentul despre activitatea și răsoude la solicitări și întrebări 105(2) Parlamentul adoptă motiuni cu poziția privind interpelare	77 șeful statului, suveranitatea, independența, integritatea 86 (externe) negociază tratate internaționale, acreditează și recheamă diplomații 87(apărare) comandant suprem, măsuri asigurare securității și respingere agresiunii, declară război, mobilizarea	96(1) Asigură realizarea politicii interne și externe 86 propune acreditarea și rechemarea diplomaților 94(2) contrasemnează decretele privind diplomați (86), mobilizarea, starea de război, măsuri securitate (87) <u>101(1) PM conduce activitatea Guvernului și coordonează activitatea membrilor</u>
<b>6. Inițiativa legislativă</b> 6.1 poate iniția 6.2 poate decreta legi 6.3 poate asuma legi	60(1) unică autoritate legislativă, 66(a,e) legi, hotărîri și interpretează, Deputații 73 inițiativa legislativă	73 inițiativa legislativă 94 (1) emite decrete pentru exercitarea atribuțiilor	73 inițiativa legislativă, 74(3) examinarea prioritară stabilită de Guvern, de urgență	60(1) unică autoritate legislativă, 66(a,e) legi, hotărîri și interpretează, deputații 73 inițiativa legislativă	73 inițiativa legislativă, 94 (1) emite decrete pentru exercitarea atribuțiilor	73 inițiativa legislativă, 74(3) examinarea prioritară stabilită de Guvern, de urgență

				<u>106-1 (1) Guvernul angajarea răspunderii în fața Parlamentului pentru lege, program</u> <u>106-2 poate cere abilitarea specială (domeniul și termenul specificat) emiterea ordonanțelor cu caractere de lege, intră în vigoare fără promulgare</u>		
<b>7. Dreptul la veto legislativ</b> 7.1 nu are dreptul 7.2 exercită dar poate fi depășit 7.3 nu poate fi depășită		74(4) promulgarea 93 poate trimite obiecții care pot fi depășite prin revotare 88(i) suspendă actele Guvernului dacă contravin legislației pînă la decizia Curții Constituționale		106-1(2) Dmite Guvernul moțiunea simplă votată cu 50+1	74(4) promulgarea 93 poate trimite obiecții care pot fi depășite prin revotare 88(i) suspendă actele Guvernului dacă contravin legislației pînă la decizia Curții Constituționale	<u>131(4) aviz obligatoriu asupra modificărilor la bugetul național</u>
<b>8. Adoptă programul de activitate/buget</b> 8.1 nu are competențe 8.2 are domenii înguste 8.3 adopta programul	66(d) aprobă direcțiile principale a politicii interne și externe, 66(e) doctrina militară, 66(h) aprobă bugetul de stat, 96 (2) aprobă programul de activitate a Guvernului 131 Aprobă bugetele publice	84 Presedintele participă la ședințele Parlamentului și poate adresa mesaje privind problemele principale		66(d) aprobă direcțiile principale a politicii interne și externe, 66(e) doctrina militară, 66(h) aprobă bugetul de stat 96 (2) aprobă programul de activitate a Guvernului 131 Aprobă bugetele publice	84 Presedintele participă la ședințele Parlamentului și poate adresa mesaje privind problemele principale	
<b>9. Inițiativa de a organiza referendum</b> 9.1 nu are inițiativa 9.2 poate propune 9.3 decide asupra organizării	66(b) Declară referendumuri, 72(3a,b) sistem electoral și referendum	88(f) inițiază referendum în problemele de interes național		66(b) Declară referendumuri 72(3a,b) sistem electoral și referendum	88(f) inițiază referendum în problemele de interes național	
<b>10 Numirile judiciare și autonome</b> 10.1 Curtea Constituțională. 10.2 Tribunalele comune 10.3 Procuratura 10.4 Agenții reglementare 10.5 Agenții executive	66(j) alege și numește persoane oficiale 116 (4) Numește judecători și conducerea Curții Supreme de Justiție 125 Numește procurorul general 133(3) Numește președintele Curții de conturi și membrii acesteia 136(2) Numește 2	88(a,d,e,h,g) numește funcții publice, acordă cetățenia, azil politic, grațiere, grade de onoare, grade profesionale, ranguri diplomatice, 116(2) Numește judecători 136(2) Numește 2 judecători la Curtea Constituțională	136(2) Numește 2 judecători la Curtea Constituțională	66(j) alege și numește persoane oficiale 116 (4) Numește judecători și conducerea Curții Supreme de Justiție 125 Numește procurorul general 133(3) Numește președintele	88(a,d,e,h,g) numește funcții publice, acordă cetățenia, azil politic, grațiere, grade de onoare, grade profesionale, ranguri diplomatice, 116(2) Numește judecători 136(2) Numește 2 judecători la Curtea	136(2) Numește 2 judecători la Curtea Constituțională

	judcători la Curtea Constituțională			Curții de conturi și membrii acesteia 136(2) Numește 2 judecători la Curtea Constituțională	Constituțională	
--	---	--	--	---	-----------------	--

În baza analizei normativ constituțională prezentate mai sus putem răspunde dacă elementele raporturilor reciproce dintre instituțiile cheie fortifică sistemul parlamentar, completează în anumită măsură sau disonează cu acesta. Răspunsul oferim din perspectiva comparată în redacția Constituției din 1994 și în redacția Constituției din 2000.

(1) Formula normativ-constituțională la *formarea Cabinetului/premierului* identifică elementele *sistemului premier-prezidențial*. Întrădevăr, de principiu, puterea pozitivă de a (1) „propune candidatura”, (2) „desemna premierul” și (3) „nominaliza Cabinetul” candidatura premierului revine președintelui în sistemul semiprezidențial, însă acest drept nu este absolut în sistemul premier-prezidențial, deși este în sistemul prezident-parlamentar (nemaivorbind de cel prezidențial) pentru că este echilibrat de puterea negativă a parlamentului la fiecare etapă. În sistemul parlamentar clasic puterea președintelui pentru numirea premierului este decorativă, în esența această putere ar trebuie să dețină de facto parlamentul prin instituțiile sale politice (partidele politice) – asta fiind esența sistemului parlamentar, rolul președintelui fiind unul decorativ sau formal. În sistemul semiprezidențial, în general rolul președintelui în numirea premierului apare și se accentuează în funcție de tipul sistemului semiprezidențial. În sistemul premier-prezidențial puterea pozitivă a președintelui este echilibrată puternic și determinativ de cea a parlamentului, astfel încât parlamentul poate avea elemente din exercitarea puterii pozitive. În orice situație rezultatul procesului de numire în acest sistem revine clar parlamentului – în condițiile acțiunii de bună credință parlamentul are un rol decisiv. Anume din acest considerent sistemul premier-prezidențial ca rezultat conturează finalitățile sistemului parlamentar, deși procedurile și rolul președintelui apare ca cel de echilibrare parțială. În sistemul prezidențial-parlamentar puterea pozitivă a președintelui de numire a premierului este determinantă și doar parțial echilibrată de puterea negativă a parlamentului de a controla sau valida decizia președintelui, rezultatul procedurii este acel decis de președinte – în condițiile acțiunilor de bună credință. În acest context, finalitatea procedurii este similară cu cea a sistemului prezidențial - președintele decide asupra candidaturii premierului – chiar dacă parlamentul exercită un control de procedură oferind o formă de echilibru dar nesimetric președintelui. Această logică va fi sistematic aplicată mai jos.

#### *Deconstrucția logică*

Dacă deconstruim integral procesul de numire a premierului în sistemul premier-prezidențial, atunci pentru fiecare etapă de numire parlamentul va avea puteri negative determinante ca rezultat, finalitate. (1) La etapa de propunere a candidaturii, ca procedură

neformală, de consultare cu fracțiunile parlamentare, candidaturile emaneate din partea fracțiunilor cu majoritatea relativă a voturilor (nu doar a deputaților din fracțiune) ar trebuie să prevaleze asupra posibilului candidat al președintelui, în special dacă acesta nu poate asigura să se bucure de un sprijin comparabil de voturi. Astfel, puterea pozitivă a președintelui, la aceasta etapă este devansată de o contrapropunere emanată cu o susținere mai mare dinspre partidele politice parlamentare. Președintele nu este privat de drepturi procedurale de a propune, însă rezultatul final exercitat de parlament prevalează, exact cum e și logica unui sistem parlamentar. (2) Desemnarea oficială a premierului (nu mai este candidat, dar premier desemnat), după consumarea etapei precedente, de către președintele și prezentarea acestuia parlamentului este echilibrată determinativ de puterea negativă de a acumula sau nu majoritatea necesară, în cazul în care nu se acumulează 50+1, premierul desemnat este invalidat de parlament, rezultatul fiind similar cu acel al sistemului parlamentar. (3) După acordarea încrederii premierului desemnat de către parlament, acesta vine cu componența Cabinetului și programul de guvernare, Cabinetul fiind nominalizat de către președinte (o putere pozitivă exercitată de președinte). Parlamentul exercită puterea pozitivă determinantă și decide dacă acordă votul de încredere, cu votul majorității 50+1 sau nu, Cabinetului și programului de guvernare, finalitatea fiind similară cu cea a sistemului parlamentar, avem un Cabinet, președintele, în unele situații având dreptul de a accepta jurământul membrilor Cabinetului ca încă o etapă distinctă. În cadrul sistemului prezidențial-parlamentar, de principiu, etapele sunt aceleași, însă finalitatea la fiecare etapă este identică cu cea a sistemului prezidențial, adică puterea pozitivă a președintelui prevalează ca rezultat (notăm că în sistemul prezidențial sub aspect de procedură, parlamentul poate lipsi). În realitate, acestea 3 etape, în opera normativ-constituțională poate fi comprimată în 2 sau chiar 1, însă ca substanță, aceste etape nu pot fi evitate. Astfel, dacă numirea este realizată în sistemul premier-prezidențial și există prescrierea doar unor părți ai procedurii, actorii implicați și decidenții constituționali, acționând cu buna credință, vor reproduce etapele explicate.

În redacția Constituției din 1994, aparent sunt reglementate practic toate 3 etape: (1) propunerea candidaturii - *consultarea majorității parlamentare* (art.82(1) – capitolul președinte), (2) desemnarea premierului și votul de încredere a parlamentului (art.82(1) – capitolul președinte), (3) nominalizarea Cabinetului și programului cu votul de încredere (art.98(1), art.98(2,3) – investitura, capitolul Guvernul). Ulterior, președintele acceptă jurământul Cabinetului (art.98(4) – investitura, capitolul Guvernul). *La etapa (1)* norma expresă prevede că președintele nu are puteri pozitive peste preferința majorității parlamentare (50+1), adică majoritatea parlamentară (formal constituită sau nu sau care poate asigura votul politic majoritar), poate exercita puterea pozitivă supremă la propunerea candidaturii la funcția de premier. În condițiile în care lipsește majoritatea parlamentară (fracțiunile și deputații nu asigură aceasta), puterea pozitivă a președintelui de a propune premierul prevalează asupra fracțiunilor parlamentare - rezultatul este similar cu cel a sistemului prezidențial, astfel avem un element al *sistemului prezidențial-parlamentar* în acțiune. Nu este întâmplătoare și prescrierea acestei proceduri în art. 82(1) în capitolul președinte. *La etapa (2)* președintele desemnează premierul și parlamentul este chemat să-i acorde votul de încredere. Puterea pozitivă a președintelui este

inferioară puterii negative a parlamentului, în cazul în care lipsește votul a 50+1 deputați. Nu este întâmplătoare și prescrierea acestei proceduri în art. 82(1) în capitolul președinte și art.98(4) – investitura la capitolul Guvernul. Președintele nu poate depăși exercitarea puterii negative nefavorabile parlamentului prin urmare avem în acțiune elementul sistemului prezidențial-parlamentar care ca finalitate este *similară sistemului parlamentar*. Totodată, sub aspect politic, premierul desemnat și președintele, urmare a negocierilor pot obține majoritatea voturilor (din mai multe fracțiuni și deputați). *La etapa (3)* președintele exercitând puterea pozitivă nominalizează Cabinetul și programul de guvernare care urmează a fi votat de parlament cu 50+1, parlamentul exercitând puterea negativă care prevalează asupra puterii președintelui – *elementul sistemului premier-prezidențial*, care ca finalitate este similar cu cel al sistemului parlamentar. Nu este întâmplătoare și prescrierea acestei proceduri în art. 98(2,3)– investitura la capitolul Guvernul.

În redacția Constituției din 2000, aparent, sunt reglementate 3 etape: (1) propunerea candidaturii - *consultarea fracțiunilor parlamentare* (art.98(1) – investitura, capitolul Guvernul), (2) desemnarea premierului (art.98(1) –investitura, capitolul Guvernul), (3) votul de încredere Cabinetului și programului cu votul de încredere ( art.98(2,3) – investitura, capitolul Guvernul). Ulterior, președintele decretează Cabinetul (art.98(4) – investitura, capitolul Guvernul). Observăm că reglementarea integral se găsește în capitolul Guvernul – reflecția voinței parlamentului asupra Guvernului. *La etapa (1)* norma expresă prevede că președintele nu are puteri pozitive peste preferința fracțiunilor parlamentare (fracțiunilor care au propuneri de candidați și există premise pentru o majoritate). Aici se precipitează acțiuni politice concurențiale din partea câtorva fracțiuni care ar trebui să demonstreze cine are un suport de voturi mai mare pentru candidatura sa. Președintele poate exercita puterea pozitivă de a propune candidatura doar în lipsa candidaturii din partea fracțiunii parlamentare. Observăm ca în comparație cu redacția Constituției din 1994 (sistem semiprezidențial), redacția Constituției din 2000 diminuează valoarea puterii pozitive a președintelui –situația previzibilă pentru că legitimitatea acestuia este deja mult inferioară parlamentului, acesta este ales de către parlament ce *determină în esența un sistem parlamentar*. Puterea pozitivă a președintelui de a propune premierul prevalează asupra fracțiunilor parlamentare doar în lipsa candidaturii din partea unei majorități relative, nu neapărat majoritatea absolută la această etapă. Rezultatul este similar cu cel al *sistemului parlamentar*. Președintele nu poate exercita puterea pozitivă în contradictoriu intenției de vot relativ majoritar (compuse în baza fracțiunilor parlamentare și a deputaților) pentru că puterea sa pozitivă este inferioară ca legitimitate. Or, atunci generează o practică care contravine normelor normativ-constituționale sistemului parlamentar și forțează nejustificat așezarea sistemului parlamentar. Puterea negativă a președintelui este infimă și nu poate să se opună propunerii parvenite de la o intenție politică relativ majoritară.

*La etapa (2)* președintele desemnează premierul, aceasta fiind obligația rezultată din etapa precedentă. Președintele poate, deși nu este obligat, desemna un premier diferit doar dacă (cumulativ a)+b)): a) fracțiunile parlamentare demonstrează lipsa de acțiune din partea unei

fracțiuni majoritare sau unui grup de deputați care manifestă majoritatea relativă politică și b) termenul (45 de zile) de desemnare este expirat legal. Și în acest caz, intenția asupra premierului desemnat trebuie comunicată prealabil tuturor fracțiunilor parlamentare. Finalitatea este în acord *cu sistemul parlamentar*. Puterea pozitivă de a desemna este inferioară actorilor parlamentar și apare doar în unele condiții clar prescrise (art.85b – la capitolul președinte). *La etapa (3)* premierul desemnat propune Cabinetul și programul de guvernare care urmează a fi votat de parlament cu 50+1, parlamentul exercitând puterea negativă care prevalează. Rolul președintelui lipsește la aceasta etapă. Puterea pozitivă, spre deosebire de redacția Constituției din 1994, este exercitată de premierul desemnat și nu de președinte care propune componența Cabinetului și programul de guvernare – *elementul sistemului parlamentar*. Nu este întâmplătoare și prescrierea acestei proceduri în art. 98(2,3)– investitura la capitolul Guvernul. Puterea negativă este exercitată de parlament, rolul președintelui este diminuat până la zero.

În acest context, pentru a exemplifica funcționarea sistemului parlamentar și a teoriei puterilor pozitive și negative, prezentăm reglementări normativ-constituționale și practica respectivă privind numirea premierului din câteva țări cu regim preponderent parlamentar: Germania, Ungaria, Estonia, Cehia, Belgia, Polonia, Italia, Grecia. Calitatea președintelui de a desemna și numi un candidat este puternic fondată pe consultările parlamentare, puterea astfel fiind formală și de moderare prin facilitare decât separată sau contradictorie în raport cu majoritatea parlamentară.

În Anglia (sistem parlamentar clasic-Westminster), liderul partidului câștigător devine automat premier. În Spania, Suedia, președintele parlamentului are prerogative de a coordona numirea premierului.

În Grecia (sistem parlamentar), premierul este numit de către președinte (ales indirect în parlament) făcând obligatoriu parte din rîndul partidului care dispune de majoritatea absolută, iar în absența acesteia, trebuie numit candidatul partidului care deține majoritatea relativă.<sup>41</sup>

În Italia (sistem parlamentar), președintele în absența majorității clare și în condițiile diviziunii puternice în parlament, poate impune propria alegere a premierului.<sup>42</sup>

În Belgia (sistem parlamentar), conducătorii camerelor parlamentului, în consultare propun premierul<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Camelia Tomescu, Atribuțiile șefului statului în cadrul regimului parlamentar din statele member ale UE, Buletin de Informare Legislativă nr.2/2011, pp3-12

<sup>42</sup> L.Coman Kund, Sisteme administrative European.Manual pentru specializarea universitară Administrarea Publică, ed.II, Sibiu, 2003, pp.61

<sup>43</sup> Le Roi consulte alors un certain nombre de personnalités politiques afin de déterminer les possibilités de formation d'un nouveau gouvernement. Il rencontre notamment les présidents de la Chambre, du Sénat, des principaux partis et des personnalités du monde politique et socio-économique. Après ces consultations, le Roi désigne un informateur ou un formateur. Si le roi désigne un informateur, ce dernier sera chargé de rassembler les informations auprès des différents partis quant à leur revendication concernant la formation du nouveau gouvernement. Après ces consultations, l'informateur fait un rapport au roi afin d'aider celui à chercher un formateur. Cependant, le roi peut directement désigner un formateur lequel a pour mission, comme l'indique son nom, de former un gouvernement. S'il y parvient, il est généralement nommé Premier ministre du gouvernement nouvellement formé par le roi.

În Germania (sistem parlamentar), președintele, alege, în principiu, candidatul pentru postul de cancelar în baza propunerii de către partidul sau coaliția majoritară.<sup>44</sup>

În Ungaria (sistem parlamentar), premierul este propus de președinte, care are șanse de a trece votul de încredere și să construiască în jurul său o majoritate, avînd o influență foarte limitată.

În Cehia și Estonia (sistem parlamentar cu elemente premier-prezidențial), președintele propune candidatura premierului doar dacă parlamentul nu reușește un vot de încredere propuse din interiorul parlamentului.

În România (sistem premier-prezidențial)<sup>45</sup> majoritatea parlamentară absolută are mandat imperativ de a impune desemnarea premierului – în condițiile coabitării (cînd președintele vine din partea unui alt partid decît majoritate). Dacă președinte este neutru, este desemnat premierul din majoritatea relativă.<sup>46, 47</sup>

În Franța (sistem prezidențial-parlamentar), președintele, în perioada de coabitare (apartenența președintelui este diferită de majoritatea din Adunarea Națională) selectează premierul din majoritatea parlamentară formată, în lipsa acestei, exercită un drept la discreția acestuia (fie că reprezintă majoritatea politică, fie că politicul parlamentar este foarte fragmentat)<sup>48</sup>

<sup>44</sup> P.H.Salvidan, H.Trnka, Les regimes politiques de l'Europe des Douze, Eyrolles Universite, Paris, 1990, pp.49

<sup>45</sup> Cette étape correspond à l'exercice de certaines attributions du candidat présidentielles, en vertu desquelles seul le Président de la République Roumaine est habilité à désigner un candidat pour la fonction de premier ministre. Dans l'exercice de cette attribution, le Président de la Roumanie agit en vertu de sa fonction de garant du fonctionnement des autorités publiques, car il est aussi responsable de leur constitution, respectivement de l'investiture et du fonctionnement du Gouvernement. Le Président de la Roumanie désigne un candidat pour la fonction de premier ministre, après consultation avec le parti ayant la majorité absolue au Parlement ou, à défaut de telle majorité, avec les partis représentés au Parlement. <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=201>

<sup>46</sup> T.Toader, judecător la Curtea Constituțională din România, despre buna-credință și loialitatea aplicării constituției I normelor constituționale prin respectarea atribuțiilor autorităților publice I interpretarea art.85, [http://www.constcourt.md/public/files/file/conferinta\\_20ani/programul\\_conferintei/Tudorel\\_Toader.pdf](http://www.constcourt.md/public/files/file/conferinta_20ani/programul_conferintei/Tudorel_Toader.pdf), [https://www.ccr.ro/files/products/D1560\\_09.pdf](https://www.ccr.ro/files/products/D1560_09.pdf)

<sup>47</sup> Art. 103 – Investitura. (1) **Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament.** <http://www.constitutiaronaniei.ro/art-103-investitura/>

<sup>48</sup> En vertu de l'article 8 de la Constitution, le président de la République nomme le Premier ministre et met fin aux fonctions de ce dernier lorsqu'il présente la démission de son Gouvernement. La nomination est **discrétionnaire**, c'est-à-dire que le président est libre de choisir son Premier ministre. Il doit toutefois **tenir compte de la composition politique de l'Assemblée nationale**. En **période de cohabitation**, il doit **choisir le chef de la majorité parlementaire**. Le président peut aussi révoquer discrétionnairement le Premier ministre contrairement à la lettre de la Constitution. <http://www.maxicours.com/se/fiche/6/0/153760.html>.

Pentru a depăși problema similară, unele state africane aliniază practica sa la diminuarea rolului președintelui: Niger, Madagascar, Burkina Faso: pentru a limita drepturile președintilor, autoritari, majoritatea parlamentară, în doctrina Curților constituționale este interpretată ca fiind absolută, acestea vor avea mandat absolut, în fața președintelui, avînd dreptul de a impune acesta de a înainta propriul premier. En effet, compte tenu du fait que le Président de la République a été dépouillé de sa puissance majoritaire, le Premier Ministre et son gouvernement ne procèdent plus du chef de l'Etat mais de la majorité parlementaire. <http://www.polis.sciencespobordeaux.fr/vol2n2/arti4.html>, [http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=RIPC\\_171\\_0067](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=RIPC_171_0067), <http://www.lexpressmada.com/blog/actualites/nomination-du-premier-ministre-la-hcc-tranche-pour-la-majorite-absolue-27047/>, Avis n°01-HCC/AV du 17 février 2014 portant interprétation des dispositions de l'article 54 de la Constitution <http://www.hcc.gov.mg/avis/avis-n01-hccav-du-17-fevrier-2014-portant-interpretation-des-dispositions-de-larticle-54-de-la-constitution/>

(2) Formula normativ-constituțională la *demiterea premierului identifică elementele sistemului parlamentar*. Într-adevăr, președintele nu are dreptul de a iniția procedura de demitere a premierului, aceasta putere pozitivă aparține doar parlamentului, președintele nu are nici puterea negativă de a se opune sau de a valida aceasta decizie de neîncredere a parlamentului, inițiată de 1/3 din deputați aleși. Sistemul prezidențial-parlamentar conferă puteri pozitive președintelui nu doar a iniția demiterea premierului dar și a o implementa fără ca parlamentul să aibă puterea negativă de a se opune. Într-un sistem parlamentar clasic, dreptul de a demite premierul aparține exclusiv parlamentului sau cu participarea pur declarativă a președintelui, demiterea fiind realizată prin intermediul unei moțiuni negative (demitere) sau pozitive (de înlocuire) a premierului și Cabinetului. Astfel, redacția Constituției din 1994 și din 2000 nu a fost schimbată și oferă același mecanism de demitere fiind *caracteristică sistemului parlamentar clasic*.

(3) Formula normativ-constituțională la *demiterea membrului Cabinetului identifică concomitent elemente pronunțate ale sistemului parlamentar și parțial a celui premier-prezidențial*. Există 2 proceduri concurențiale, prima disponibilă parlamentului și a doua premierului și președintelui. Procedura parlamentară a rămas neschimbată, iar cea executivă a suferit modificări. Demiterea membrului Cabinetului poate fi realizată prin adoptarea unei moțiuni simple cu majoritatea parlamentară la inițiativă 1/3 din deputați aleși, fără a conferi premierului sau președintelui puteri negative - de a se opune, aceasta procedura fiind caracteristică sistemului parlamentar clasic. De fapt, sistemul premier-prezidențial poate avea realizarea procedurii demiterii membrului cabinetului prin inițiativa deputaților și a moțiunii de cenzură într-o formulă cu participarea majorității parlamentare. Sistemul parlamentar clasic prevede demiterea unui membru al Cabinetului printr-o formulă mai facilă, fără moțiunea de cenzură simplă dar printr-o hotărâre a parlamentului cu sau fără acordul premierului, dar și cu un vot mai puțin numeros.

Redacția Constituției din 2000 a schimbat accentele în demiterea membrilor Cabinetului accentuând procedura executivă oferind prioritatea premierului în defavoarea președintelui datorită reamplasării prevederilor constituționale privind demiterea din capitolul președinte spre capitolul Guvernul, lăsând conținutul fără schimbări. În redacția din 2000, premierul propune revocarea membrului Cabinetului – revocarea fiind aprobată de președinte, probabil formal, – procedura fiind caracteristică sistemului premier-prezidențial. Această procedură, în redacția din 1994, se regăsea în capitolul atribuțiile președintelui, astfel ponderând contribuția acestuia.

(4) Formula normativ-constituțională a *procedurilor de demitere a președintelui și de dizolvare a parlamentului conferă elementele sistemului premier-prezidențial*. În redacția constituției din 2000, parlamentul demite președintele pentru faptele care încalcă Constituția cu 2/3, deci trebuie de constatat faptele de încălcare, ulterior votul de demitere, președintele nu se poate opune (nu are puteri negative), doar poate da explicații (parlamentului și Curții Constituționale) și eventual să sesizeze Curtea Constituțională. În redacția din 1994, puterea negativă, adică de validare a votului parlamentului de demitere era supusă referendumului



național. Diminuarea garanțiilor oferite președintelui este rezultatul simetric modificării procedurii de alegere a acestuia, oricum ambele proceduri sunt caracteristice sistemului premier-prezidențial, în special în redacția din 2000. Sistemul parlamentar cu o funcție decorativă a președintelui, probabil, ar fi avut o procedura similară cu redacția Constituției din 2000, cu precizarea că numărul de voturi necesare pentru demiterea să fie același ca și pentru instalare a președintelui în funcție.

Dizolvarea parlamentului de către președinte poate avea loc doar în condițiile de inacțiune a parlamentului (nevotarea legilor timp de 3 luni, incapacitatea instalării Cabinetului sau votarea președintelui). Nu există discreția președintelui de a dizolva parlamentul pentru situații interpretabile. Astfel, nu putem vorbi despre o putere pozitivă a președintelui, doar despre o obligațiune prescrisă clar președintelui, de fapt pentru neexercitarea acestei obligațiuni președintele poate fi obiectul demiterii. În redacția actuală dizolvarea parlamentului pentru nealegerea președintelui cu 3/5 este o cerință ridicată și nu este caracteristică sistemului parlamentar, nealegerea președintelui nu poate fi motivul dizolvării parlamentului, cel puțin cu o condiție de votare de 3/5 -acesta este elementul clar al sistemului premier-prezidențial. Ultima condiție poate naște contradicții dintre sistemul parlamentar și elemente sistemului premier-prezidențial, pentru că rolul unei instituții fără legitimitate directă nu poate demite o instituție cu legitimitate directă. Totodată, nevotarea premierului este o altă situație pentru că este o condiție de funcționalitate a sistemului parlamentar.

*(5,8) Participarea președintelui în activitatea executivă în formula normativ-executivă actuală reflectă elemente sistemului premier-prezidențial. Ambele redacții ale Constituției conferă președintelui domenii exclusive de responsabilitate (securitatea, apărarea și politica externă) la capitolul direcții de activitate și coordonarea operațională. La capitolul direcții și priorități de activitate puterea negativă o are parlamentul pentru că acesta aprobă programele și bugetele. La capitolul executiv-operațional, Cabinetul are puteri negative privind operaționalizarea activității diplomatice, declarea stării de război și de securitate prin avize. În redacția din 1994, președintele avea și dreptul de a controla activitatea Cabinetului în regim operațional și să prezideze ședințele Cabinetului – ce amplifică rolul președintelui. Dreptul președintelui de suspendare a actelor Guvernului, care contravin Constituției, conferă acestuia puteri negative necaracteristice sistemului parlamentar. Oricum, în sistemul parlamentar clasic, președintele ar avea doar atribuții declarative.*

*(6, 7, 9) Dreptul la inițiativa legislativă și dreptul la veto la inițiativele legislative reflectă în primul rând sistemul parlamentar și doar parțial cel premier-prezidențial. Parlamentul are puteri pozitive exclusive, președintele având dreptul doar să formuleze obiecții (puteri negative relative) care pot fi depășite prin votul repetat al parlamentului. Activismul de veto a președintelui care poate fi depășit cu votul majorității absolute (și nu majorității de 2/3) este o putere negativă relativă, este o caracteristică a sistemului premier-prezidențial. Cabinetul are puteri negative în privința legilor cu implicații financiare, să formuleze avize obligatorii (puteri negative absolute), totodată are dreptul la inițiativă legislativă (puteri pozitive) – acestea este mai*

degrabă reflecția sistemului parlamentar. Asumarea răspunderii în fața parlamentului pentru unele domenii și pentru unele legi concrete, în condițiile demisiei, este o practică caracteristică sistemului parlamentar.<sup>49</sup>

Dreptul președintelui de a iniția un referendum pe probleme de interes național (puteri pozitive) ar fi trebuit echilibrată de către puterea negativă de aprobare a inițierii și aprobării rezultatelor referendumului pentru a reflecta integru un sistem parlamentar, or formula actuală exprimă mai degrabă un sistem premier-prezidențial. În cadrul sistemului parlamentar, Premierul/Cabinetul mai degrabă ar trebui să dețină dreptul de a iniția referendumul – parlamentul avînd puterea negativă de confirmare a rezultatelor de către parlament.

Concluzii parțiale 2.2 (sistemul de guvernământ actual):

18. Constituția în redacția din 2000 prescrie președintelui un rol complementar în numirea premierului și Guvernului – compatibil cu sistemul parlamentar,
19. Constituția în redacția din 2000 prevede în raport cu activitatea executivă a Cabinetului competențe peste plafonul sistemului parlamentar, astfel necesită precizare și îngustare,

### 2.3 Impactul parametrilor contextuali

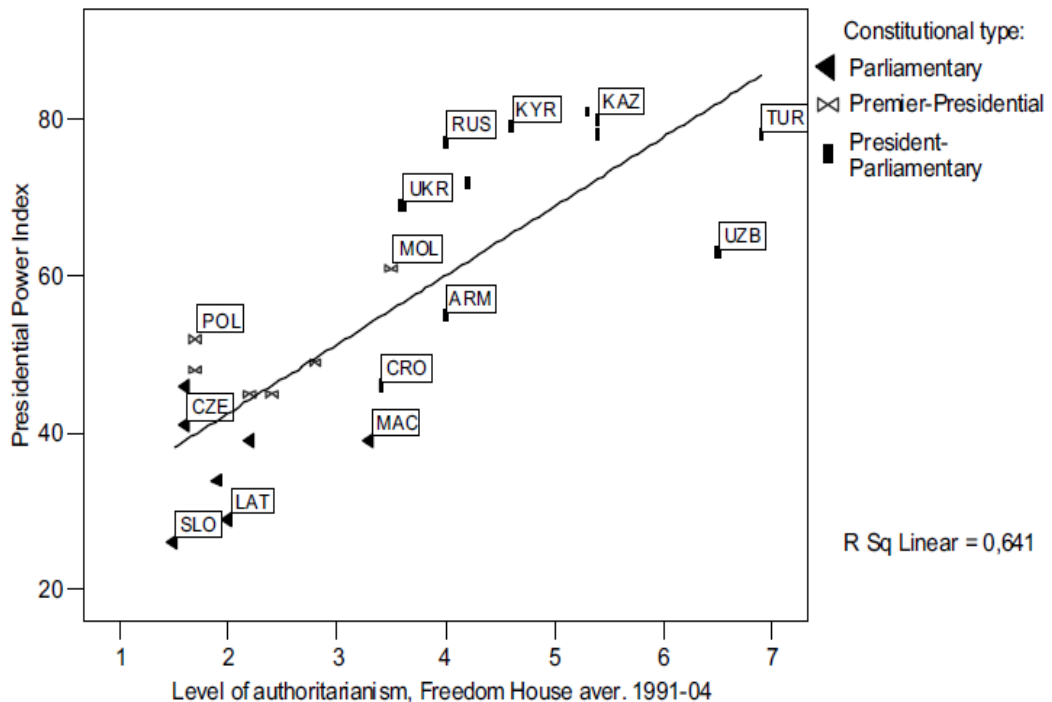
Dacă în secțiunea precedentă am discutat realitatea normativ-constituțională, în aceasta secțiune vom face descrierea realităților operaționale, adică cum funcționează cadrul normativ-constituțional în practică și în ce măsură practică confirmă realitatea normativ-constituțională. După cum este explicat în capitolul precedent realitatea operațională ar putea fi sub plafonul instrumentelor existente normativ-constituționale sau peste plafonul acestora

Realitatea operațională este completată de un set de parametri care au influența asupra funcționării cadrului normativ-constituțional al sistemului de guvernământ. Printre parametrii endogeni sunt: a) sistemul electoral care favorizează sau nu sistemul de guvernământ, b) caracterul și natura partidelor politice cît de sănătoasă este aceasta instituția.

Graficul de mai jos arată corelația dintre Indexul Puterii Prezidențiale (IPP) - pe verticală - și performanța democratică -pe orizontală - în sensul manifestării regimului autoritar. Acest grafic este o combinație a dintre puterile acordate în sistemul de guvernământ prin constituție președintelui și gradul de instalare a regimului autoritar – rezultatul direct observat, situația fiind pentru perioada pînă în 2004. Corelația demonstrează raportul - cu cît mai mare este puterea acordată președintelui cu atît mai mare sunt șanse pentru instalarea regimului autoritar.

<sup>49</sup> Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CREDO): Practica angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului contravine principiului separării puterilor în stat și subminează statul de drept, <http://www.credo.md/pageview?id=493>, Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CREDO): Persistența sistemică a carențelor transparenței decizionale în Guvernul RM (04.2012-10.2014), <http://www.credo.md/pageview?id=478>

Grafic 2.2 Corelația dintre Indexul Puterii prezidențiale (IPP) și nivelul de autoritarism (orizontală)



Legendă: MOL - indică Moldova

Moldova este situată, în acest grafic, în 2004, la mijloc, într-adevăr, Tabelul nr.2.2 elocvent explică realitatea dată, pentru că în aceasta perioadă sistemul de guvernământ parlamentar au fost în practică substituit prin practica prezidențial-parlamentară. Graficul 2.1 demonstrează că formal, președintele, în baza constituției actuale, în comparație cu alte state europene, are deja o pondere importantă de competențe, care dacă sunt în continuare întărite pot conduce la crearea tensiunilor între instituțiile statului.

În tabelul care urmează, în premieră, sistematizăm parametrii importanți pentru înțelegerea raportului dintre normele constituționale și practica constituțională la capitolul sistemul de guvernământ pentru diferite perioade de timp. Acest Tabel este complementar discuțiilor din secțiunea 2.1 și graficului 2.1. Tabelul este semnificativ prin faptul că explică perioadele de timp importante când există diferențele majore dintre sistemul de guvernământ prevăzut de Constituția și practica reală cu explicația acestora. Diferențele date au un impact negativ asupra instituțiilor democratice și democrației în Republica Moldova.

Tabel nr 2.2 Corelația dintre sistemul electoral, sistemul de guvernământ, sprijin cabinet și nivelul de conflict (elaborat și agregat de autor informații CEC, cercetărilor proprii și internaționale cu unele omisiuni secundare)

1.sistem de guvernământ	2.Sistem electoral	2.președinți	3.premierul, perioada	4.sprijin pentru cabinet (forțe politice)	5.partidele parlamentare, alegeri	6.nivelul de conflict (conflictul poate fi intra-executiv dintre președinte și premier/cabinet și interinstituțional dintre președinte și parlament) Lipsă, nesemnificativ, mediu înalt
Constituția este adoptată a iul.94	Majoritar	M.Snegur (dec.91-ian.97 – centru-stînga)	A.Sangheli I (iul.92-apr.94)			-
<b>Constituția este adoptată în iulie 1994</b>						
(C) Premier - președinte (R) Premier - președinte	Proportional (din 1994-)	M.Snegur (dec.91-ian.97 – centru-stînga)	A.Sangheli II (apr.94-ian.97)	Majoritatea centru stînga <b>PDAM (56), PSMUE (28),</b>	Feb.94: <b>PDAM (56), PSMUE (28), BTI(11), FPCD(9)</b>	1) <b>președinte/premier – înalt</b> 2) <b>președinte/parlament (Lucinschi)- mediu/înalt</b> 3) premier-parlament – lipsă <i>Snegur promite să modifice sistemul în prezidențial</i>
<b>DIFERENȚA dintre C – Constituția și R-realitate</b> (C) Premier - președinte (R) Președinte-parlamentar	Proportional Proportional	P.Lucinschi (ian.97-dec.00), sprijinit de PDAM	I.Ciubuc (ian.97-mar.98), apropiat Lucinschi	Tehocrat(interimar) <b>PDAM (56), PSMUE (28),</b>	<b>PDAM (56), PSMUE (28), BTI(11), FPCD(9)</b>	1) președinte/premier – lipsă 2) <b>președinte/parlament- mediu</b> 3) <b>premier-parlament – mediu</b>
		P.Lucinschi (ian.97-dec.00), suport ad-hoc și mic	I.Ciubuc (apr.98-feb.99), apropiat Lucinschi, demisia	Majoritatea stînga <b>PDAM (56), PSMUE (28),</b>	<b>PDAM (56), PSMUE (28), BTI(11), FPCD(9)</b> Mar.98: PCRM (40), <b>MDP(24), CDM(26), PFD(11)</b>	1) președinte/premier – lipsă 2) <b>președinte/parlament (Diacov)- înalt</b> 3) <b>premier/parlament – mediu</b> <i>Lucinschi promite să modifice sistemul în prezidențial</i>
(C) Premier - președinte (R) Premier - președinte			I.Sturza (mar.99-dec.99), PD	Majoritatea centru-dreapta <b>PD(24), CDM(26), PFD(11)</b>	PCRM (40), <b>MDP/PD(24), CDM(26), PFD(11)</b>	1) președinte/premier – mediu 2) <b>președinte/parlament (Diacov)- înalt</b> 3) premier/parlament – joasă/mediu <i>Lucinschi pledează:</i> 1) să modifice sistemul în prezidențial, 2)58% participat în referendum referendul pentru sistem prezidențial, 3)comisia prezidențială modificare constituției și reducerea numărului deputați la 70, 4)sistem electoral-mixt
		P.Lucinschi (ian.97-dec.00),	I.Braghis (dec.99-apr.01),	Majoritatea centru-stînga <b>PCRM (40),</b>	PCRM (40), <b>MDP(24), CDM(26),</b>	1) președinte/premier – nesemnificativ 2) <b>președinte/parlament- înalt</b> 3) premier/parlament – mediu

		fără sprijin în Parlament	tehnocrat	<b>PFD(11)</b>	PFD(11)	<i>Lucinschi pledează: 1) să modifice sistemul în prezidențial, Partidele parlamentare sunt contra, pentru regimul parlamentar</i>
<b>2000: Modificarea Constituției în sistem parlamentar de guvernământ sprijinit de PCRM, PPCD, PD</b>						
<b>DIFERENȚA SUBSTANȚIALĂ ÎNTRE C – Constituția și Realitatea</b>  (C) parlamentar (R) prezidențial-parlamentar	V. Voronin (apr.01-apr.05), PCRM	V. Tarlev (apr.01-mar.05), tehnocrat, guvern majoritar	Majoritatea stînga <b>PCRM (71)</b>	<u>Feb.01:</u> <b>PCRM (71),</b> AB(19), PPCD(11)	1) președinte/premier – lipsă 2) președinte/parlament- lipsă 3) premier/parlament – lipsă <i>Confruntări între majoritatea și opoziția (PLDM, PL) privind instituțiile democratice și drepturile omului</i> <i>Impunerea sistemului vertical de guvernare de facto.</i>	
		V. Tarlev II (apr.05-mar.08), PCRM, guvern majoritar	Majoritatea stînga <b>PCRM (56)</b>	<u>mar.05:</u> PCRM (56), <b>BMD(34)</b> <b>PPCD(11)</b>	1) președinte/premier – lipsă 2) președinte/parlament (Lupu)- lipsă 3) premier/parlament – lipsă <i>Confruntări între majoritatea și opoziția (PLDM, PL) privind instituțiile democratice și drepturile omului</i> <i>Confruntări asupra privatizării activelor statului, formarea sistemului de dominanță a grupurilor și centrelor de influență economică.</i>	
		Z. Greceani I (mar.08-iun.09) Z. Greceani II (iun.09-sep.09), PCRM, guvern majoritar	Majoritatea stînga <b>PCRM (56)</b>	<u>Iul.09:</u> PCRM (48), <b>PLDM(18)</b> ) <b>PL(15)</b> <b>PDM(13),</b> <b>AMN(7)</b>	1) președinte/premier – mică 2) <b>președinte/parlament (Ghimpu)- înalt</b> 3) premier/parlament – mediu <i>Confruntări între majoritatea și opoziția (PCRM)</i>	
	M. Ghimpu (sep.09-dec.10) (interimar), PL	V. Filat I, PLDM, (sep.09-dec.10)  V. Filat II, PLDM, (ian.10-mai.13), guvern majoritar	Majoritatea centru-dreapta, PLDM(18) PL(15) PDM(13), AMN(7)	PCRM (48), <b>PLDM(18)</b> ) <b>PL(15)</b> <b>PDM(13),</b> <b>AMN(7)</b> <u>Noi.10:</u> PCRM (42), <b>PLDM(32)</b> ) <b>PL(15)</b> <b>PDM(12)</b>	1) președinte/premier – nesemnificativ 2) președinte/parlament (Ghimpu)- bemenificativ 3) premier/parlament – mediu <i>Confruntări între majoritatea și opoziția (PCRM)</i> <i>Imposibilitatea alegerii președintelui cu 61 voturi, alegeri anticipate.</i> <i>Ghimpu și majoritatea politică (AIE) pledează<sup>50</sup>, prin adoptarea Constituției noi, proiectul elaborat<sup>51</sup>:</i> <i>1) creat o comisie prezidențială pentru elaborarea Constituției noi</i> <i>2) această conține - modifică sistemul în semiprezidențialcu alegerea directă a președintelui,</i> <i>2) extinderea atribuțiilor președintelui,</i> <i>Totodată, AIE și PCRM separat cer avizul Curții Constituționale: AIE și alegerea directă i PCRM cu votul în descreștere a deputaților în parlament, pentru a depăși probleme de blocaj<sup>52 53</sup>,</i>	

<sup>50</sup> Avizul Curții Constituționale din 06.07.2010 <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=335153>

<sup>51</sup> Decretul din 01.12.2009, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=332938>

<sup>52</sup> Curtea Constituțională 20.10.2010, <http://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&id=230&idc=9>

<sup>53</sup> Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CREDO) Depășirea Crizei Actuale Necesită Cultivarea Culturii Politice în numele Consolidării Instituțiilor Democratice: Soluția Crizei Actuale, <http://www.credo.md/pageview?id=258>

(C) parlam entar	(R) parlam entar cu unele elemente premier - prezide nțiale					<i>În septembrie 2010 referendumul Constituțional privind alegerea directă a președintelui a fost declarat invalid pentru ca din 3/5 cerute, s-au prezentat doar 30%</i> <sup>54</sup>
		M.Lupu (dec.10- mar.12) (interimar), PDM	V.Filat II, PLDM, (ian.10- mai.13), guvern majoritar	Majoritatea centru- dreapta, PLDM(18) PL(15) PDM(13), AMN(7)	<u>Noi.10:</u> PCRM (42), <b>PLDM(32)</b> ) <b>PL(15)</b> <b>PDM(12)</b>	1) președinte/premier – mediu 2) președinte/parlament (Lupu, Candu)- nesemnificativ 3) premier/parlament – mediu <i>Confruntări între majoritatea și opoziția (PCRM)</i> <i>Imposibilitatea alegerii președintelui tensiuni în cadrul coaliției majoritate domenii de influență, control politic asupra instituțiilor</i>
		N.Timofti (mar.12- expept mar.16), neafiliat	Iu.Leanca, PLDM, (mai.13- dec.14), guvern majoritar	Majoritatea centru- dreapta, PLDM(23) PDM(19) PL(13)	<u>Noi.14:</u> PSRM(25) PCRM (21), <b>PLDM(23)</b> ) <b>PDM(19)</b> <b>PL(13)</b>	1) președinte/premier – mediu 2) președinte/parlament (Candu) - nesemnificativ 3) premier/parlament – mediu <i>Confruntări între majoritatea și opoziția (PCRM)</i> <i>Tensiuni în cadrul coaliției majoritare: domenii de influență, scandaluri corupționale, control politic asupra instituțiilor, criza financiar-bancară, criza politică</i> <i>Aviz al Curții Constituționale de modificat constituția prin referendumul republican depus de PLDM din 22.09.2014</i> <sup>55</sup>
			C.Gaburici , tehnocrat, (feb.15- iun.15), guvern minoritar	Majoritatea ad-hoc PCRM (21), PLDM(23) PDM(19)		1) președinte/premier – mediu 2) președinte/parlament (Candu)- nesemnificativ 3) premier/parlament – mediu <i>Confruntări între majoritatea ad hoc și opoziția (PSRM+PL)</i> <i>Tensiuni în cadrul coaliției majoritare: domenii de influență, scandaluri corupționale, control politic asupra instituțiilor, criza financiar-bancară, criza politică</i> <i>PSRM cere alegerea directă a președintelui.</i>
			V.Strelet, PLDM, (iul.15- Oct.15)	Majoritatea centru- dreapta, PLDM(23) PDM(19) PL(13)		1) președinte/premier – mediu 2) președinte/parlament (Candu)- nesemnificativ 3) premier/parlament – mediu <i>Confruntări între majoritatea și opoziția (PSRM)</i> <i>Tensiuni în cadrul coaliției majoritare: domenii de influență, scandaluri corupționale, arestul V.Filat, protestele în masă, scăderea încrederii în partide din Coaliția majoritară, criza financiar-bancară, criza politică</i>
Gh.Brega, PL, interima (oct.15-...), PL	Majoritatea ad-hoc PDM, PL, PCRM, PLDM	1) președinte/premier – mediu 2) președinte/parlament (Candu)- nesemnificativ 3) premier/parlament – mediu <i>Confruntări între majoritatea și opoziția (PSRM)</i> <i>Tensiuni în cadrul coaliției majoritare: domenii de influență, scandaluri corupționale, arestul V.Filat, protestele în masă, scăderea încrederii în partide din Coaliția majoritară, președinte desemnează I.Sturza priemer – nu este votat dar susținut de PLDM</i> <i>CEC înregistrează grupul de inițiativă ai Platforma DA pentru colectarea semnăturilor în favoarea alegerii directe a președintelui prin referendumul republican cu</i>				

<sup>54</sup> Comisia Electorală Centrală (CEC), 09.2010, - [https://www.cec.md/files/files/5295\\_electorala-2010.pdf](https://www.cec.md/files/files/5295_electorala-2010.pdf)<sup>55</sup> Avizul Curții Constituționale din 22.09.2014 <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=avize&docid=40>

						avizul Curții Constituționale din 10.10.2015 (similar cu cel din 22.09.2014 depus de PLDM) <sup>56</sup>	

Vom caracteriza relația dintre instituțiile publice și calitatea funcționării sistemului de guvernământ mai jos pentru fiecare perioadă în parte.

*(1) Operaționalizarea Constituției în redacția 1994*

Există mai multe cercetări asupra funcționării sistemului de guvernământ din acea perioadă<sup>57, 58, 59, 60</sup> completate cu observații de analiză realizată pe plan național. În această perioadă sistemul de guvernământ, după cum este explicat în secțiunile precedente și în cercetările menționate, normativ-constituțional s-a încadrat în sistemul premier-prezidențial. Practica operațională a fost marcată, însă, de confruntarea dintre președintele și parlamentul. Datele atestă clar, că președintele încerca consolidarea poziției sale acuzând lipsa de puteri necesare pentru gestionarea țării elaborând propuneri de modificare a constituției având ca scop transformarea sistemului de atunci în republică prezidențială, promovind și un referendum constituțional care nu a fost validat pentru că nu a întrunit 3/5 de participanți. Nici comisia specială creată pentru elaborarea modificărilor la Constituția nu a fost susținută în parlament de majoritatea parlamentară. În contrariu, în 1999 opoziția numeroasă - PPCD, PCRM, PD a votat modificările constituționale și a ridicat plafonul de accedere în parlament la 6% pentru transformarea sistemului în mare parte în preponderent parlamentar cu unele elemente ale sistemului premier-prezidențial în anul 2000.

Contradicția dintre Snegur și premierul Sangheli, reprezentând 2 forțe politice de dreapta și stînga respectiv, s-a acutizat după alegerile din februarie 1994 cînd majoritatea efectivă a fost deținută de PDAM (Partidul Democrat Agrar) și PSMUE (Partidul Socialiștilor și Unitatea Ednistvo), aceștea au dominat executivul în frunte cu Sangheli, președintele parlamentului fiind Lucinschi. Perioada de coabitare dintre Snegur pe de o parte și Sangheli cu majoritatea parlamentară a fost dificilă și s-a înregistrat cu multiple confruntări asupra controlului Guvernului și miniștrilor, asupra priorităților de guvernare. Președintele a încercat de mai multe ori să se impună prin schimbarea premierului, miniștrilor, însă fără un succes mare. În 1997,

<sup>56</sup> Curtea Constituțională, aviz din 10.11.2015, Curtea Constituțională a avizat pozitiv inițiativa civică de revizuire a Constituției prin referendum republican <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=362013&lang=1>, <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=370&l=ro>

<sup>57</sup> O.Protsyk, Prime minister's identity in semi-presidential regimes: Constitutional Norms and cabinet Formation Outcomes, *European Journal of Political Research*, 44, 721-748, 2005

<sup>58</sup> O.Protsyk, Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe, *East European Politics and Societies*, v.19, n.2, pp.135-160, 2005

<sup>59</sup> T.Sedelius, The Tug-of-War between Presidents and prime-ministers: Semipresidentialism in Central and Eastern Europe, 2006, *Orebro Studies in Political Science* 15, pp.150-160

<sup>60</sup> W.Crowther, Yu.Josanu, Moldova in *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*, pp.566-580, 2<sup>nd</sup> edition, EE, 2004, eds S.berglund, J.Ekman, F.Aarebrot

Snegur intră în alegeri prezidențiale cu promisiunea de a schimba constituția și a instala un sistem prezidențial veritabil.

Alegerile prezidențiale îl aduc pe Lucinschi în funcția de președinte, acesta imediat impune un alt premier. Pentru perioada de 2 ani, premierul Ciubuc este un Cabinet de buzunar a președintelui, sistemul funcționează de facto în regimul prezidențial-parlamentar, președintele avînd cea mai mare influență asupra executivului, partidele politice fiind slabe și în fragmentare continuă. Alegerile parlamentare din martie 1998 aduc PCRM ca partid de opoziție și o coaliție de centru-dreapta compusă din MDP (Mișcarea pentru Moldova Democratică și Prosperă, în frunte cu Diacov, ulterior președintele parlamentului), CDM (Convenția Democrată) și PFD (Partidul Forțelor Democratice). Începe perioada de coabitare dintre Lucinschi și Coaliția de centru-dreapta, și de tensiuni dintre președinte și parlament. Lucinschi revendică influența asupra premierului și Cabinetului. Cabinetul Sturza a fost instalat ca manifestare a luptei pe moment câștigate de partidele de centru-dreapta, însă în doar 9 luni, președintele instalează Cabinetul Bragiș cu susținerea PCRM și PFD, un guvern controlat de președinte, formula de funcționare reflectînd mai degrabă sistemul prezidențial-parlamentar. Cabinetul nu a avut un sprijin constant majoritar, fiind expresia voinței președintelui decît unui sprijin politic clar, confruntarea cu forțele de opoziție fiind puternică. Lucinschi promite schimbarea regimului în unul prezidențial, însă partidele de opoziție cu susținerea PCRM votează modificările constituționale și transformă sistemul în unul parlamentar.

Generalizările academice confirmă că sistemele premier-prezidențiale gravitează spre reflectarea intereselor parlamentare, atunci cînd sistemele prezidențial-parlamentare reflectă interesele președintelui<sup>61</sup>. Avînd un sistem premier-prezidențial în această perioadă, prezența partidelor politice în construcție și dezvoltare practica operațională a gravitat spre interesele președintelui (Cabinetele din 1997-2000)<sup>62, 63, 64</sup>. Introducerea în 1994 a sistemului electoral proporțional bazat pe votul pe listele partidelor politice a consolidat partidele politice și a favorizat funcționarea sistemului premier-prezidențial în perioada dată, de altfel, eforturile președintelui ar fi învins în favoarea sistemului prezidențial.

## *(2) Operaționalizarea Constituției în redacția 2000*

Aceleași cercetări și observații<sup>65, 66, 67</sup> în perioadă după 2000 distinge două practici operaționale diferite în 2 segmente de timp: 2000-09 și 2009-15. În această perioadă situația

<sup>61</sup> M.Shugart, J.Carey, Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, NY, Cambridge University press, 1992

<sup>62</sup> Cabinetele Ciubuc I, II, Bragiș

<sup>63</sup> J.Blondel, S.Mateucci, Moldova, Cabinets in Central Europe, 2001 eds Blondel and Rommel, Plagrave,

<sup>64</sup> S.Rooper, Are the Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of premier-presidential regimes, Comparative Politics, v34, no.3, pp.253-272

<sup>65</sup> O.Protsyk, Prime minister's identity in semi-presidential regimes: Constitutional Norms and cabinet Formation Outcomes, European Journal of Political Research, 44, 721-748, 2005

<sup>66</sup> O.Protsyk, Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe, East European Politics and Societies, v.19, n.2, pp.135-160, 2005



normativ-constituțională reflecta sistemul parlamentar cu elementele premier-prezidențiale, însă sistemul a funcționat destul de diferit. În primul segment de timp (2000-09) premierul a fost secundar președintelui care și-a asumat întregul proces decizional, astfel încât în practică clar a depășit sistemul parlamentar înspre sistem semiprezidențial. Explicația este clară, parlamentul a fost dominat de un singur partid (PCRM) care deținea majoritatea absolută și președintele acestui partid a fost președintele țării, premierul și Guvernul a fost un instrument de implementare și de gestionare treburilor. Este evident că majoritatea parlamentară a PCRM de 71 de voturi, președintele căruia, a fost ales președintele țării a susținut pe ultimul. În practică totul se decide de președinte, sistemul de facto a funcționat ca prezidențial-parlamentar.

În segmentul de timp 2009-14, în parlament a funcționat o coaliție politică compusă din 3-4 partide la guvernare (PLDM, PDM, PL, AMN) și partidele puternice de opoziție (PCRM, PSRM) cu un premier delegat din partea unui partid din Coaliție (PLDM). Timp de aproape 2,5 ani, funcția de președinte nu a fost ocupată, interimatul fiind realizat de președintele parlamentului. În final, președintele a fost ales cu statut aparent nepolitic. Premierul a fost președintele celui mai important partid din coaliția majoritară de centru-dreapta. Sistemul parlamentar cu elementele premier-prezidențiale a funcționat cel mai aproape în practică anume în această perioadă, elementele premier-prezidențiale practic nu au fost utilizate. Desemnarea premierului a fost rezultatul consensului politic în cadrul parlamentului dintre partidele care au format majoritatea parlamentară, președintele având un rol declarativ desemnat. Toate Cabinetele din această perioadă, au fost compuse din reprezentanții partidelor politice aflate la guvernare<sup>68</sup>. *În această perioadă se vorbește pentru prima dată de funcționarea adecvată a sistemului parlamentar în care sistemul de guvernământ nu este trucat și substituit de un sistem prezidențial de facto.*<sup>69</sup>

Tensiunile existau doar la capitolul relațiilor reciproce dintre partidele din majoritatea politică și urmare a plafonului înalt constituțional, necaracteristic sistemului parlamentar, de 3/5 de alegere a președintelui. În această perioadă partidele din majoritatea de guvernare au speculat schimbarea modalității de alegere a președintelui spre unul bazat pe votul direct. A fost organizat și un referendum constituțional în 2010, însă fără rezultat. Comisia prezidențială a propus un proiect de lege constituțională atribuind președintelui drepturi suplimentare în albia unui regim premier-prezidențial, însă proiectul a rămas nevotat, în lipsa sprijinului în Parlament –PCRM fiind în opoziție.

Evidențele și experiențele expuse în secțiunea 1.3 din capitolul precedent indică clar că alegerea unui președinte neutru a fost una din 2 soluții pozitive în lipsa unui partid politic dominant din coaliția de guvernare. A doua soluție cea mai bună, în condițiile coborârii

<sup>67</sup> W.Crowther, *Semipresidentialism and Moldova's Flawed Transition, Semiparliamentarism and Democracy*, Palgrave, 2014, pp. 224-245

<sup>68</sup> Filat I, Filat II, Leancă

<sup>69</sup> W.Crowther, *Semipresidentialism and Moldova's Flawed Transition, Semiparliamentarism and Democracy*, Palgrave, 2014, pp. 220-230

plafonului de la 3/5 pînă la 50+1 pentru alegerea președintelui, ar fi oferit posibilitatea unui președinte politic din partea unuia din partidele politice din cadrul majorității de la guvernare care ar fi loial coaliției și ar fi cooperat constructiv cu această.

### *(3) Sistemul electoral*

Sistemul electoral are un impact mare asupra sprijinirii funcționării sistemului de guvernământ. Sistemul parlamentar sau cel premier-prezidențial este operaționalizat cel mai bine cînd există un sistem electoral proporțional care consolidează partidele politice. Consolidarea partidelor politice este posibilă prin sistemul electoral proporțional bazat pe votul în baza listelor electorale ale partidelor într-o singură circumscripție – sistem proporțional, în contrast cu votul uninominal- sistem majoritar - fragmentează partidele în parlament, la fel ca și sistemul electoral mixt. Sistemul electoral proporțional a fost introdus din 1994 și a avut un efect pozitiv de consolidare a partidelor către anul 1999, însă lipsa de instituții democratice adecvate (media, libertăți publice) și un prag electoral ridicat (6%) a produs o majoritate politică absolută, și ulterior relativă, a unui partid politic în perioada anilor 2000-9 (PCRM). Această realitate a reprodus operațional un model care clar a depășit sistemul parlamentar, chiar și elementele sistemului premier-prezidențial, transformîndu-se în exemple de regim prezidențial.

Consolidarea partidelor în perioada următoare, începînd cu anul 2009, a permis revigorarea sistemului parlamentar cu elemente premier-prezidențiale, astfel încît practica a coincis în mare parte cu sistemul de guvernământ existent normativ-constituțional, probabil pentru prima dată în experiența modernă a Republicii Moldova. Astfel, propunerile discutate în public de modificare a sistemului electoral – prin introducerea sistemului mixt sau chiar preponderent uninominal - poate fragmenta puternic partidele politice parlamentare și prin urmare ar putea slăbi operaționalizarea sistemului parlamentar. Sistemul parlamentar are capacitatea de reproducere a partidelor politice în care cetățenii își pierd încrederea. Prezența în parlament a deputaților aleși pe circumscripții constituind chiar și 30% poate fragmenta parlamentul și afecta negativ puterea partidelor, reduce responsabilizarea executivului în fața parlamentului. Deschide calea consolidării președintelui, dacă este unul ambițios sau deschide oportunități de modificare a Constituției – prin votul popular – pentru alegerea directă a președintelui și prin urmare obținerea regimului de guvernământ cu trăsături mai accentuate prezidențial-parlamentare.

Acest efect negativ, dacă se modifică modalitatea de alegere a președintelui, în special în contextul sistemului electoral mixt, trebuie luat în serios datorită evidențelor din statele postsovietice și cele central europene, discutate pe larg în secțiunile 1.2 și 1.3. Această situație poate fi la fel comparată cu cea din 1994-99 pe cînd un președinte cu ambiții, în condițiile unui sistem premier-prezidențial cu unele elemente de sistem prezidențial-parlamentar, și puternic prin comportamentul său asertiv, ar putea din nou constata că un sistem de partide slăbit și

fragmentat în Parlament este o pradă ușoară. Astfel, va fi tentat să submine sistemul premier-prezidențial. Președintele va avea tentația de a solicita puteri suplimentare și eventual schimbarea sistemului de guvernământ spre unul prezidențial parlamentar sau chiar parlamentar. Or, experiența citată demonstrează clar caracterul deficient al regimurilor semiprezidențiale la capitolul performanța democratică – de fapt realitatea manifestată clar în perioada 2000-9 când de facto era operationalizat sistemul semiprezidențial, deși normativ-constitucional am avut sistemul parlamentar.

#### *(4) Caracterul și natura partidelor politice*

Cercetările asupra dinamicii interne în cadrul partidelor relevă dependența partidelor de centrele economice de influență<sup>70</sup>. Dependența partidelor de grupurile înguste, care finanțează partidele și prin urmare, odată ce acestea ajung în parlament transformă influența în rentă politică. Partidele dependente de grupuri înguste de influență, în cadrul sistemului parlamentar nu reproduc cu fidelitate sistemul parlamentar.

Chiar dacă sistemul electoral favorizează consolidarea partidelor politice, influențele centrelor economice înguste deformează partidele care ar trebuie să fie bazate pe participarea largă a cetățenilor conștienți. Partidele devin doar vehicule de accesare în parlament prin intermediul cheltuielilor de formare a imaginii. Acestea partide au șanse mici să revigoreze funcționarea sistemului parlamentar și sunt folosite pentru unele persoane pentru a transforma sistemul parlamentar în cel prezidențial sau semi-prezidențial.

Această realitate privind partidele politice reduce concurența interpartinică, aranjamentele și interesele grupurilor economice maximalizează interesele acestora generând costurile de rentă asupra proceselor economice, sporește fenomenul corupției. Prin urmare partidele consolidează baza oligopolizantă și monopolizantă în economie și formează realități oligarhice în societate. Inevitabil încrederea în partidele politice scade și, prin urmare, scade încrederea în sistemul de guvernământ.

#### Concluzii parțiale 2.3 (parametrii endogeni):

20. În perioadele 1994-9 și 2000-9, Constituția în redacția din 1994 și respectiv din 2000 nu a fost aplicat fidel, practica a fost mai degrabă prezidențial-parlamentară, în special în perioada 2000-9,
21. În perioada 1994-2000, președinții au speculat insuficiența puterilor, au forțat relațiile cu parlamentul și au încercat mai asertiv și mai puțin (referendum, comisii) transformarea țării în republica prezidențială – toate cu eșec,

<sup>70</sup> Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CREDO) Finanțarea partidelor politice 2012, 2014, <http://www.credo.md/pageview?id=138>, <http://www.credo.md/pageview?id=488>

22. În perioada 2009-15, practica de aplicare a Constituției este, în mare parte, fidelă, anume parlamentară și cu unele elemente premier-prezidențiale,
23. Sprijinul politic este necesar pentru stabilitatea Cabinetelor,
24. Fragmentarea partidelor parlamentare a cauzat slăbiciunea acestora pînă în 2000, iar după 2009 rivalitatea reciprocă soldată cu confrunțări pe probleme de numiri, împărțirea sferelor de influență, politizare a instituțiilor, scandalurilor corupționale, etc
25. Indexul Puterii Președintelui plasează Moldova disproporționat de înalt în nivelul de puteri executive,
26. Sistemul electoral proporțional este benefic reducerii fragmentării partidelor parlamentare,
27. Integritatea scăzută, lipsa responsabilității și concurenței intrapartiinice reduce încrederea în partidele politice.

## 2.4 Analiza provocărilor

Opinia publică produce cîteva percepții asupra funcționării guvernării din perspectiva calității și eficienței. Percepția, captată în diverse sondaje de opinie publică și reproduse în spațiul public, direcționează critica asupra partidelor politice și neintegrității acestora, asupra faptului că partidele politice sunt influențate de centrele de influență oligarhice promovîndu-le interese în detrimentul interesului public, scăderea calității vieții, etc.

### *Discutarea ipotezelor*

Sunt vehiculate idei precum că acestea probleme pot găsi rezolvare prin intervenții directe asupra modificării sistemului de guvernămînt, anume:

- 1) Modificarea modalității de alegere a președintelui (suplimentar reducerii numărului de deputați și eliminării imunității parlamentare) prin votul direct, astfel renunțînd la sistemul parlamentar în favoarea sistemului semiprezidențial, acest subiect fiind foarte popular printre alegători (peste 80%) – H1 – ipoteza nr.1 - *alegerea președintelui prin vot direct* – va schimba calitativ relația cu poporul și va avea impact pozitiv asupra performanței democratice și a dezvoltării economice,
- 2) Ponderarea rolului președintelui în procesul de guvernare, în speță în procedura de numire a premierului – H2 – ipoteza nr.2 - *președintele va avea mai multe atribuții în raport cu Cabinet* - va schimba calitativ relația cu poporul și va avea impact pozitiv asupra performanței democratice și a dezvoltării economice,
- 3) Un președinte puternic, gen Saakashvili, poate echilibra partidele politice neintegre, și va reuși aplicarea reformelor economice și democratice mai bine decît sistemul actual – H3 – ipoteza nr.3 - *președintele ales poate promova reforme* - va schimba

calitativ relația cu poporul și va avea impact pozitiv asupra performanței democratice și a dezvoltării economice.

Toate soluțiile propuse – ipoteze – targetează, în esență, sistemul de guvernământ parlamentar, adică propun modificarea constituției. În opinia noastră, toate acestea 3 soluții recomandate trebuie examinate în substanța pentru a evalua dacă sunt relevante problemelor existente și dacă oferă soluțiile cele mai bune pentru rezolvarea problemelor identificate. În acest sens vom prezenta modelul generic de funcționare a sistemului de guvernământ cu identificarea rolului variabilelor, adică aspectelor, la care țintesc aceste soluții, pentru a înțelege efectul acestora asupra problemelor discutate. La fel, vom folosi modelul analizei cauza-efect pentru a deconstrui motivele adevărate ale problemelor invocate. În acest exercițiu vom utiliza rezultatele prezentate în capitolul 1 și 2 a studiului dat.

În continuare vom discuta fiecare soluție-ipoteză în parte, luând în considerație lecțiile din capitolul 1 și constatările privind situația din Republica Moldova din capitolul 2.

H1 – ipoteza nr.1 - alegerea președintelui prin vot direct – va schimba calitativ relația cu poporul și va avea impact pozitiv asupra performanței democratice și a dezvoltării economice

Propunerile de modificare a Constituției pentru a schimba modalitatea de votare a președintelui prin votul direct a cetățenilor este o propunere mult discutată din 2000. Detaliile acestor discuții găsim în secțiunea 2.3. În această parte ne referim doar la evaluarea ex-ante a impactului pozitiv al propunerilor din perspectiva conținutului acestora și nu ne referim la: 1) procedura de adoptare, 2) conformitatea juridică și conformarea la tradiția europeană juridică la capitolul conținut și de procedură, acestea fiind în afară interesului acestui studiu. Cele mai recente 2 inițiative le găsim avizate pozitiv de Curtea Constituțională:

- 1) (propunerea unui grup de deputați) Sesizarea nr.48c din 16.09.2014 privind solicitarea Avizului Curții Constituționale asupra proiectului de Lege privind revizuirea Constituției (procedura de alegere a Președintelui) prin referendum republican constituțional<sup>71</sup> - solicită avizarea inițiativei de revizuire a articolelor 78 (alegerea președintelui prin votul direct), 85, 89 (suspendarea din funcție a președintelui cu 2/3 și referendumul de demitere), 91 și 135 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican.
- 2) (propunerea din partea unui grup de cetățeni protestatari) Sesizarea nr.45c din 06.11.2015 privind solicitarea Avizului Curții Constituționale asupra proiectului de Lege privind revizuirea Constituției<sup>72</sup> - revizuire a articolelor 60, 70, 78 (alegerea președintelui prin votul direct) și 89 (suspendarea din funcție a președintelui cu 2/3 și referendumul de demitere) din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican

<sup>71</sup> <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=sesizari&docid=299>

<sup>72</sup> <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=370&l=ro>

Ambele inițiative, în esență, se referă la transformarea sistemului de guvernământ din actual parlamentar în premier-prezidențial (semiprezidențial). Sesizările cumulativ conțin 2 tipuri de argumente: a) necesitatea asigurării unui echilibru bun dintre președinte-parlament-premier, și b) depășirea deficienței de alegere a președintelui cu 61 de voturi, c) practica țărilor europene cu privire la alegerea președintelui (18), d) recomandarea Comisiei de la Veneția prin avizul din 12-13 martie 2010<sup>73</sup>.

Argumentul (d) cu referire la avizul Comisiei de la Veneția nu poate fi reținut pentru că nu se referă la substanța propunerilor date ci la modificarea constituției în contextul votului în cadrul parlamentului cu un număr mai mic de deputați pentru alegerea președintelui, adică menținând același sistem de guvernământ-parlamentar – astfel, o invocare a unui aviz fără vreo o relevanță la pledoaria autorilor.

Argumentul (c) cu referire la practica țărilor europene cu votul direct al cetățenilor cu mențiunea a unei liste de 18 țări este relevant pentru a fi luat în dezbateră. De la bun început este corect de stabilit că motivarea prin argument poate fi reținută în condițiile în care argumentul este folosit cu bună credință dezvaluind valoarea onestă a acestuia. Întrădevăr, țările cu sistem de guvernământ premier-prezidențial (Austria, Belarusi, *Bulgaria, Croația*, Finlanda, Franța, Irlanda, *Lituania, Macedonia, Polonia, Portugalia, România, Serbia, Slovenia și Ucraina*) și cel prezidențial (Cipru, Belarusi, Rusia) – a se vedea secțiunea 1.3 (Tabel 1.7) din acest raport – uzează procedura de alegere directă a președintelui. Totodată, în șir de țări europene cu sistem de guvernământ parlamentar (Danemarca, *Cehia, Estonia, Germania, Grecia, Ungaria*, Israel, Italia, Letonia, Olanda, Norvegia, Spania, Suedia Elveția, Anglia) folosesc procedura de alegere indirectă a președintelui. Dacă excludem țările cu regim prezidențial care nu sunt relevante discuției date, avem în fața țările cu sistem premier-prezidențial, cu alegerea directă a președintelui și țările cu sistem parlamentar cu alegerea indirectă a parlamentului, ambele practici sunt caracteristice sistemelor respective de guvernământ, numărul acestora fiind egal (18). Argumentul formal precum unele țări cum Slovacia, Finlanda, Austria sau Irlanda – din setul țărilor cu sistemele premier-prezidențiale – uzează procedura directă de alegere a președintelui nu este aplicabilă imediat sau fără a lua în considerație faptul că – a vedea Graficul 2.1, secțiunea 2.1 și tabelul 1.6, Secțiunea 1.1 – setul puterilor președintelui, care anume în aceste țări este efectiv decorativ și este inferior chiar și unor țări cu sistem parlamentar. În același context, recent, Comisia prezidențială constituțională din România<sup>74</sup> examinează ambele opțiuni de evoluție a sistemului de guvernământ, inclusiv prin reducerea rolului președintelui semnificativ. Prin urmare, argumentul propus de autorii sesizării nu este concludent și utilizat integru.

Argumentul b) privind depășirea deficiențelor de alegere a președintelui, este necesar de evaluat toate opțiunile existente, inclusiv prin modalitatea de alegere în cadrul parlamentului, treptat, cu un număr mai mic de deputați, pînă la 51 de voturi trebuie văzută ca o alternativă și

<sup>73</sup> <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL%282010%29003-e>

<sup>74</sup> RAPORT al Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România – Pentru consolidarea statutului de drept – [https://www.ccr.ro/files/products/D0799\\_11.pdf](https://www.ccr.ro/files/products/D0799_11.pdf), pp.37-40

ambele alternative evaluate din perspectiva impactului. Odată ce acestea 3 opțiuni sunt evaluate reciproc în baza unor criterii obiective (existența și cauzele deficienței, prin votul direct și posibile deficiențe, prin micșorarea numărului de deputați și posibile implicații), trebuie conchisă valoarea adăugată pentru fiecare în parte. În condițiile actuale, argumentul, deși este relevant, nu este prezentată valoarea adăugată, inclusiv prin prizma faptului ca actaulul președinte este ales cu votul indirect în parlament, deci există o practică pozitivă în acest sens.

Argumentul a) cu privire la necesitatea asigurării unui echilibru dintre puteri - reținem că este un argument relevant, deloc dezvoltat, generalist și inferior scopului propunerii de modificare pentru a fi estimat implicațiile, inclusiv dacă face referința la Constituția în redacția din 1994. Studiul de față încearcă documentat să ofere 3 perspective importante pertinente: 1) diagnostic constituțional exact al sistemului de guvernământ din Republica Moldova, 2) diagnostic exact și detaliat de aplicare a regimului constituțional în practică cu implicațiile respective, 3) lecțiile și recomandările din țările europene privind consolidarea sistemelor de guvernământ luând în considerație o varietate întreagă de parametri dinamici. Concluziile specifice sunt prezentate în acest studiu, însă este clar că sistemele de guvernământ parlamentare sunt deopotrivă democratic performante, demonstrează un succes mai mare la reforme și creșterea economică de rînd cu sistemele premier-prezidențiale. Astfel, reținerea unui argument declarativ și fără substanța probantă este sub plafonul discuției cu implicații atît de importante pentru sistemul de guvernământ în Republica Moldova.

*Concluzia generalizătoare este că linia de argumentare folosită de autorii inițiativelor este mai degrabă de factură populistă, deși populară, fără evaluarea ex-ante a impactului, este folosită de conjunctură și nu creează valoarea adăugată pentru Republica Moldova. Ipoteza înaintată nu este probată de autorii, invers, există suficiente motive și argumente care demonstrează succesul sistemului parlamentar.*

H2 – ipoteza nr.2 - președintele va avea mai multe atribuții în raport cu Cabinet - va schimba calitativ relația cu poporul și va avea impact pozitiv asupra performanței democratice și a dezvoltării economice

Această ipoteză este discutată în contextul Hotăriri (dispoziivul la momentul scrierii acestei părți a studiului) Curtii Constituționale<sup>75</sup> pe marginea *Sesizării nr.59a din 28.12.2015 privind controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 1877- VII din 21 decembrie 2015 privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim- ministru și interpretarea unor sintagme din art. 98 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova*<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> <http://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=735&t=/Prezentare-generală/Serviciul-de-presa/Noutati/Desemnarea-dlui-Ion-Sturza-in-calitate-de-candidat-pentru-functia-de-Prim-ministru-constitucionala-Sesizarea-nr-59a2015>

<sup>76</sup> <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=384&l=ro>

Sesizarea solicită interpretarea termenului *desemnează* din art. 98 (1) al Constituției, acesta susține că desemnarea de către președintele a candidatului la funcția de premier nu este un drept discreționar al președintelui, dar unul subsidiar opțiunilor majoritare expuse de grupurile parlamentare majoritare cu potențial de a sigura învestirea Cabinetului cu majoritatea parlamentară.<sup>77</sup> Dispozitivul Curții, în esență, stabilește ca președintele are dreptul discreționar de a numi candidatul la funcția de premier, urmare și a unei consultări pro-forma, cu excepția situației în care există o majoritate absolută parlamentară oficializată, în acest caz trebuie să desemneze candidatul pentru care optează această majoritate constituită.

În această parte vom analiza decretul președintelui și dispozitivul Curții Constituționale în sensul larg al cuvântului, din perspectiva conformării acestora la spiritul sistemului de guvernământ parlamentar și cel premier-prezidențial lasând la o parte conformarea legii constituționale. Abordarea propusă reiese din perspectiva scopului studiului de a estima impactul deciziilor asupra caracterului de conformare a principiile și doctrina sistemului parlamentar și practicii de recepționare a doctrinei având ca referința experiența țărilor europene cu același sistem de guvernământ. Nu sunt luate în calcul implicațiile de ordin politic sau alte sensibilități de ordin politic al actorilor implicați – singura perspectiva fiind integritatea sistemului de guvernământ.

Vom analiza aceasta din perspectiva modelului de analiză dezvoltat și prezentat în secțiunea 2.2 (Constituția: 1994 și 2000) a studiului. În secțiunea menționată expunerea face uz de: 1) teoria puterilor pozitive și negative, în cadrul conceptului de echilibru al puterilor de stat, aplicabilă pentru sisteme constituționale de guvernământ semi-prezidențiale, 2) practica instituțională care deriva din cea constituțională a țărilor europene cu același sistem de guvernământ la acest capitol, 3) analiza comparată a textului legii constituționale din redacția din 1994 – regim premier-prezidențial și din 2000-regim parlamentar. Argumentele detaliate sunt prezentate în secțiunea menționată.

- 1) (argumentul teoriei puterilor) În sistemul parlamentar, teoria puterilor pozitive oferă președintelui dreptul pozitiv declarativ/inferior asupra procedurii de numire (însemnând toate 3 etape desemnarea, numirea și noiminalizarea), care nu este exclusiv (concurează cu cel al grupurilor/fracțiunilor parlamentare), care nu este discreționar (președintele derivă legitimitatea sa din votul parlamentului) având obligația de acțiune în strânsă consultare cu fracțiunile parlamentare în vederea identificării primei majorități, prin facilitarea dialogului și nu prin contarierea sau impunerea voinței, parlamentul exercită puterea negativă absolută asupra puterilor pozitive la toate etape. Prin urmare, în construcția politică parlamentară de coabitare (președintele politic opozant primei majorități sau majorității absolute parlamentare)

<sup>77</sup> Decizia președintelui de a desemna candidatul la funcția de premier <http://www.president.md/rom/presa/presedintele-timofti-l-a-desemnat-pe-domnul-ion-sturza-in-calitate-de-prim-ministru> este anunțată în contextul invocării publice a unor presiuni din partea unor actori politici și publici <http://www.president.md/rom/presa/presedintele-timofti-a-convorbit-cu-ambasadorii-stator-europene> în procesul de desemnare a unui candidat.



- acționează prin respectarea puterii negative absolute a parlamentului în procesul de numire. În situația președintelui apolitic/neutru moderează coagularea pe baza posibililor majorități (prima majoritate adică majoritatea relativă față de o a 2-ua majoritate posibilă) în vederea construcției unei majorități capabile să investească un guvern – aceasta fiind sarcina principală a unui președinte neutru care acționează loial și cu bună credință constituțională în exercitarea atribuțiilor sale. În situația președintelui politic sau neutru, când parlamentul este excesiv de fragmentat și incapabil să producă prima sau a 2-oă majoritate nemaivorbind de majoritatea absolută, și în lipsa candidaților care ar reflecta real un număr de voturi substanțial, poate, să consulte fracțiunile parlamentare una sau câteva candidaturi la premier în vederea identificării unei posibile majorități, având rezultatul acestor consultări, să desemneze un premier.
- 2) (Argumentul practicii constituționale europene relevante) În secțiunea menționată se face referința extensivă la țările cu sistem de guvernământ parlamentar (Grecia, Germania, Belgia, Ungaria, Letonia, Cehia, Estonia, Italia) dar și țărilor cu sistem de guvernământ premier-prezidențial (Austria, România) în care președintele în condițiile existenței unei majorități relative manifestă considerațiunea desemnării candidatului acestei primei majorități, ulterior încercările sunt bazate pe realitățile majorităților relative create.
- 3) (Argumentul textului constituțional) Norma constituțională în 2000 a fost modificată tranșant oferind o reglementare cu totul diferită pe 2 motive: a) transferarea întregii proceduri de reglementare în capitolul Guvernul, adică instituția care este emanația parlamentului prin excluderea reglementărilor date din capitolul președinte, și b) modificarea obligației de a consulta de la majoritatea parlamentară (efectiv majoritatea 50+1) la fracțiunile parlamentare, aceasta referindu-se la majorități relative.

*Concluzia generalizatoare este ca interpretarea Curții Constituționale stabilește regula care se abate de la doctrina parlamentară, practica parlamentară și chiar și cea premier-prezidențială pentru unele state în favoarea unui sistem premier-prezidențial pro-formă. Luînd în considerație acțiunile de decretare a președintelui (neglijarea doctrinei parlamentare explicate), de facto plafonează comportamentul la limitele sistemului prezidențial-parlamentar, adică limita abuzului președintelui de a urma voința majorității absolute formalizate. Această limită impusă se mai regăsește în practica țărilor africane (vezi note de subsol pentru Niger, Madagascar, Burkina Faso, etc. în pp.38-39) prin încercarea Curților Constituționale din aceste state să modereze conflictele, în sistemele premier-prezidențiale sau prezident-parlamentare de jure iar de facto prezident-parlamentare sau chiar prezidențiale, dintre președinți încărcăți politic în confruntare cu majoritățile parlamentare, prin care președinții sunt limitați în abuzarea puterilor sale pozitive și neglijarea sistemului de guvernământ care atribuie parlamentelor drepturile respective. Prin acest aviz, sistemul parlamentar este forțat cu un element impropriu, mai*

degrabă caracteristic sistemului premier-prezidențial cu puterile accentuate ale președintelui. Aceasta decizie nu gestionează conflictul, dar deschide posibilitatea escaladării conflictului cu parlamentul care deține legitimitatea supremă. Avizul Curții trebuie să stabilească obligațiunea consultării cu majoritatea relativă care este prima ca număr disponibilă să ofere un candidat, consultarea nu este doar proforma și de procedură, dar, și în substanța propunerilor inclusiv celor care pot fi propuse de către președinte în unele circumstanțe.

*Decretul președintelui și Avizul Curții evident, nu se pliază pe doctrina sistemului de guvernământ parlamentar, produc efecte de tensiune dintre legitimitatea absolută a parlamentului cu acțiunile semiprezidențiale ale președintelui creînd o distorsiune în aplicare doctrinară, constituțională.*

### H3 – ipoteza nr.3 - președintele ales poate promova reforme - va schimba calitativ relația cu poporul și va avea impact pozitiv asupra performanței democratice și a dezvoltării economice

Această ipoteză este promovată prin referința la opțiunea populară sau prin referințele la exemplul unui președinte puternic similar cu M.Saakashvili sau T.Băsescu care poate promova și impune reformele necesare, în special de luptă cu corupția și reforma justiției. Un set consolidat de argumente de ordin calitativ sau cantitativ lipsește în acest discurs public. Opțiunile date sunt relevante. Este importantă, în primul rând evaluarea probantă a acestora, și înțelegerea intenției respective.

Este evident că această teză este una populară în preferințele cetățenilor fiind, în condițiile cultivării cultului de personalitate puternică, o opțiune preferată de o parte importantă a cetățenilor, anume din acest motiv, cum este elocvent demonstrat în secțiunea 2.3, mai multe forțe politice încearcă să-și reîncarce capitalul cu un credit de realizare din această așteptare din partea alegătorilor. Este tot evident, în momentul în care soluția este populară, însă este propusă ca soluția pentru o problemă pentru care soluția dată nu este relevantă sau este inefficientă, această propunere este una populistă pentru că exploatează percepția cetățeanului, creează o legătura incorectă și falsă despre eventuală problemă și soluția propusă – e o formă de manipulare a percepției cetățeanului. În aceasta secțiune facem o deconstrucție detaliată a cauzelor și problemelor la care poate ajuta, reîșind din experiența și practica europeană, modificarea procedurii de alegere a președintelui și la care aceasta nu are nici o relevanță din perspectiva cauza-efect. Faptul încercării de utilizare a schimbării procedurii de alegere a președintelui de către multiple forțe politice (dacă nu toate, cu excepția notabilă a PCRM) politice dealingul istoriei a Republicii Moldova indică încă odata caracterul politic al acestei inițiative.

O altă linie de argumentare este reducerea legitimității parlamentului și a partidelor politice, prin urmare este nevoie de instituit un alt pol de legitimitate – cel al președintelui – care

va aduce echilibrul final și legitimitatea emanată de la popor. E și o formă de idolizare a unei persoane în contrariere unui grup de politicieni și partide corupte .... Dincolo de discursul cu evidențe cu caracter anecdotic, este evident că concluzia trebuie să fie bazată pe probe calitative și cantitative.

Secțiunile 1.2 (performanța democratică), 1.3 (stabilitatea constituțională) și 1.4 (reformă și creșterea economică) a acestui raport documentează în detaliu că sistemele parlamentare și premier-prezidențiale (rolul redus al președintelui) sunt recomandabile pentru realizarea acestor scopuri. Întrădeavăr, o figură din executiv puternică fie premier sau președinte este necesară, după cum demonstrează experiența documentată din secțiunea 1.4, pentru promovarea reformelor. Cumularea preferințelor de o funcție executivă puternică, adică sistem parlamentar sau premier-prezidențial, evitarea coabitării (contradicțiilor dintre președinte și majoritatea politică), evitarea intenției de ponderare a competențelor președintelui (președintele neutru), reiese că este mai bună ca primierul să promoveze reformele. O funcție puternică a premierului poate fi realizată prin coalizarea partidelor politice parlamentare și sistemul proporțional echitabil pentru partidele politice. Astfel, aceasta linie de argumentare este nesubstanțiată.

*Concluzia la acest capitol este că soluția magică pentru un președinte legitim și puternic care echilibrează partidele corupte și parlamentul incapabil este o soluție de exploatare a percepțiilor și sentimentelor postsovietice a personalității cu calități deosebite nebazată pe probe și experiențe din alte jurisdicții.*

### ***Analiza cauza-efect ipoteze și probleme***

Analiza cauza-efect a problemelor/provocărilor actuale presupune o legătură logică dintre problema existentă și cauzele acesteia, adică odată ce cunoaștem cauzele problemei, putem gândi un set de soluții pentru a diminua sau combate cauzele, astfel problema este gestionată spre diminuare sau este eliminată și prin urmare efectele negative nu se mai observă. La această etapă promotorii acestor soluții ipoteze puțin reflectă despre cauzele care vor fi combătute de soluțiile propuse.

Discutarea în detaliu a acestor ipoteze clarifică posibilele cauze care justifică adoptarea acestor soluții și eventual rezolvarea unor probleme.

Tabel 2.3 Funcționarea sistemului de guvernământ și factorii influenți

Soluții (propușe)	Cauze	Problema	Efecte
H1 – ipoteza nr.1 (alegerea președintelui prin vot direct)  <b>Am văzut că alte cauze nu pot justifica aceasta soluția</b>	1.1. Depășirea blocajului de alegere a președintelui în parlament pentru 2 ani. Există totuși soluția alternativă de alegere acestuia în cadrul parlamentului acesta fiind un președinte neutru – ce s-a demonstrat în 2012. Încă o alternativă este modificarea Constituției prin micșorarea numărului de voturi necesare. 1.2 Stabilirea legitimității instituției președintelui pentru că actual derivă legitimitatea indirect din parlament. Cauza dată nu poate fi reținută ca legitimă pentru că ponderea actuală a președintelui nu necesită schimbare formală pentru a îndeplini funcțiile în sistemul parlamentar. 1.3 altele?	1. Realizarea ineficientă a funcțiilor președintelui, percepția calitativ diferită (exagerată și pliată pe experiența din Rusia sau România care au sisteme diferite de guvernământ) despre funcțiile președintelui într-un sistem parlamentar.  Alte probleme care nu se află în legătura causală cu soluția propusă și cauzele discutate.	Pierderea încrederii în funcția actuală a președintelui.
H2 – ipoteza nr.2 (președintele va avea mai multe atribuții în raport cu Cabinet și reformele vor fi implementate mai bine)	2.1 Ineficiența premierului și Cabinetului în realizarea funcțiilor executive. Prin urmare, se propune consolidarea funcției președintelui pentru a compensa prima. Este soluția care substituie problema adevărată, este necesar un premier eficient care are legitimitatea parlamentului și plenitudinea funcțiilor decât crearea situațiilor bicefale în executiv. 2.2 altele ?	2. Ineficiența prestației premierul și Cabinetul, care sunt dependenți de cercurile economice externe.	Pierderea încrederii în Cabinet și premier pentru gestionarea programului de guvernare.
H3 – ipoteza nr.3 (președintele ales poate promova reforme).	3.1 Președinte ales poate fi liderul reformelor, altfel reformele nu se promovează. De fapt, toate evidențele vorbesc în contrariul executivului bicefal cu 2 funcții puternice pentru că poate fi creată tensiunea intra-executivă. Tensiunile intra-executive pot crește dacă ambele funcții sunt politizate. 3.2 altele ?	3. Ineficiența promovării reformelor de care este responsabil premierul și Cabinetul.	Pierderea încrederii în Cabinet și premier pentru reformele de implementat.

Legătura cauza-efect este centrală pentru a determina exact acțiunile necesare pentru a înțelege posibile rezultate și relevanța acestora pentru problema existentă<sup>78</sup>. Analiza rațională derivă soluția din stabilirea exactă a relevanței cauzei sau cauzelor care sunt atacate prin

<sup>78</sup> E. Bardach, A Practical Guide for Policy Analysis The Eightfold Path to More Effective Problem Solving, 2012, SAGE Publications, Congressional publications.

intermediul soluțiilor propuse și determinarea acestora cauze a problemei clar enunțate și percepute ca fiind importantă care necesită aplicarea forțelor și eforturilor de schimbare.

Să eximplificăm dacă există legătura cauzală dintre acestea 3 ipoteze enunțate H1, H2, H3 și problemele percepute: ineficiența realizării funcțiilor premierului și Cabinetului (reforme și implementarea programului de guvernare) dar și a președintelui, care au ca efect scăderea încrederii în aceste instituții. Acest studiu demonstrează argumentat că ponderarea și atribuirea unei legitimități mai mare a președintelui (alegerea directă), atribuirea funcțiilor csuplimentare președintelui nu va avea efecte de eficiențizare a prestației executivului și în special în promovarea reformelor și în implementarea programului de guvernare. A se vedea prezentarea extinsă a experienței din țările europene și postsovietice. A se vedea și analiza dinamicii funcționării guvernului și executivului în raport cu parlamentul în condițiile stabilității.

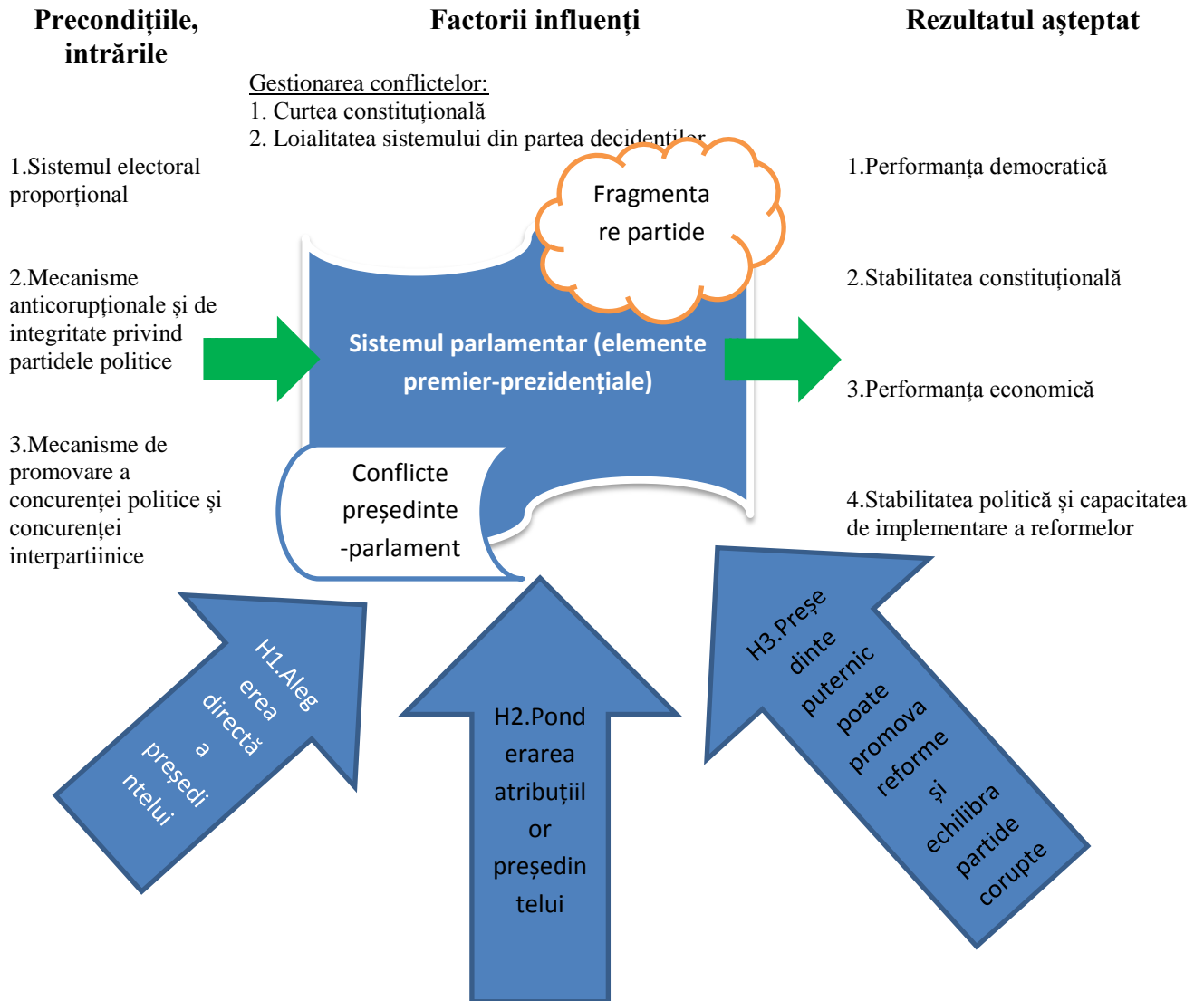
*Concluzia în această parte este că ponderearea atribuțiilor președintelui și crearea legitimității mai sporite prin alegerea directă sunt soluții care nu contribuie la eficiențizarea prestației executivului și în special în promovarea reformelor și în implementarea programului de guvernare – acestea soluții sunt pentru alte situații percepute ca problematice. Rațional vorbind, lipsește legătura cauzală dintre aceste soluții propuse și obiectivul dorit. Totodată, efectul posibil al acestor soluții nu este neapărat estimabil doar cu valența pozitivă.*

### ***Cadrul de analiză a soluțiilor relevante***

În graficul de mai jos propunem vizualizarea nivelului de intervenție propus de ipotezele/soluțiile H1, H2, H3 . Toate ipotezele targetează sistemul de guvernământ în esență. Încercările adresează modificarea sistemului de guvernământ, modificarea sistemului parlamentar spre semiprezidențial sau ponderearea atribuțiilor președintelui în cadrul sistemului parlamentar. Acestea propuneri, după cum se observă clar, nu au legătura directă cu rezultatele sistemului, cum ar fi: performanța democratică a sistemului de guvernământ, implementarea reformelor, stabilitatea politică și constituțională. Mai mult ca atât, evidențele colectate și documentate vorbesc în contrariul despre o posibilă destabilizare a sistemului de guvernământ și cel puțin de lipsă de superioaritate a modificărilor propuse celor existente la capitolul scopurile invocate.

Sistemul parlamentar sau premier-prezidențial sau orice alt sistem de guvernământ este un mecanism multivalent în care contează intrările, configurarea factorilor interni, raporturile existente dintre instituțiile și atribuțiile și instrumentele de gestionare a conflictelor. Acest model, prezentat în graficul de mai jos, explică că modelul poate asigura doar un cadrul general de stabilitate și de fundament necesar pentru o serie de schimbări concrete propuse sau revendicate. Sistemul de guvernământ poate fi revendicat pentru posibilă performanță la capitolul rezultatelor așteptate: performanța democratică, stabilitatea constituțională și politică, capacitatea de implementare a reformelor.

Grafic 2.4 Funcționarea sistemului de guvernământ și factorii influenți



Sistemului de guvernământ nu poate fi revendicată deficiența implementării politicilor concrete (economice, sociale, etc) pentru că de aceasta depinde în mod suficient calitatea politicii, capacitatea de implementare, conjuctura și suținerea concretă acordată implementării de către decidenții. Gradul de independență a instituțiilor în implementarea politicilor, efectiv, auonomia de a nu fi influențate din partea centrelor economice de influență, rețelelor clientelare – este o altă dimensiune. Așadar, dacă se invocă probleme concrete de eșec al politicilor concrete, de principiu soluțiile propuse la nivelul sistemului de guvernământ, în condițiile în care acesta deja performează adecvat după cum se explică în acest raport, este lipsit de argumentare rațională și de înțelegerea funcționalității sistemului instituțional, localizării problemei și soluției revendicate.

## Concluzii parțiale 2.4 (analiza provocărilor):

28. Linia de argumentare folosită de autorii inițiativelor este mai degrabă de factura populistă, deși populară, fără evaluarea ex-ante a impactului, este folosită de conjunctură și nu creează valoare adăugată pentru Republica Moldova. Ipoteza înaintată nu este probată de autorii, invers, există suficiente motive și argumente care demonstrează succesul sistemului parlamentar.
29. Decretul președintelui și Avizul Curții evident, nu se pliază pe doctrina sistemului de guvernământ parlamentar, produc efecte de tensiune dintre legitimitatea absolută a parlamentului cu acțiunile semiprezidențiale ale președintelui creînd o distorsiune în aplicare doctrinară, constituțională.
30. Soluția magică pentru un președinte legitim și puternic, care echilibrează partidele corupte și parlamentul incapabil este o soluție de exploatare a percepțiilor și sentimentelor postsovietice a personalității cu calități deosebite nebazată pe probe și experiențe din alte jurisdicții.
31. Ponderearea atribuțiilor președintelui și crearea legitimității mai sporite prin alegerea directă sunt soluții care nu contribuie la eficiențizarea prestației executivului și în special în promovarea reformelor și în implementarea programului de guvernare – acestea soluții sunt pentru alte situații percepute ca problematice. Rațional vorbind, lipsește legătura cauzală dintre aceste soluții propuse și obiectivul dorit.

### 3. ANALIZA ȘI RECOMANDĂRI

În acest capitol prezentăm sumarul concluziilor din experiența europeană, constatările din experiența Republicii Moldova, discutăm legătura și implicațiile acestora pentru obiectivele anunțate.

#### 3.1 Analiza concluziilor și constatărilor

Concluziile din experiența pozitivă europeană ne oferă lecții bune pentru a evita consumarea acestora în Republica Moldova. Din secțiunea 1.2 este clar să evităm un sistem prezidențial-parlamentar de principiu, nemaivorbind de sistemul prezidențial, ambele cu atribuții ponderate ale președintelui. Tot din această secțiune reiese că atribuțiile mai puțin ponderate ale președintelui sunt direct corelate cu înregistrarea performanțelor democratice. Toate cumulează bine cu un sistem parlamentar și cu un sistem premier-prezidențial cu atribuții moderate ale președintelui.

Dacă comparăm aceste concluzii cu constatările din secțiunea 2.1 reiese că sistemul de guvernământ din Republica Moldova este unul adecvat și perfect se înscrie în concluzia necesară pentru performanța democratică. Întrădevăr, coraborarea cu constatările din secțiunea 2.2 indică că perioada 2009-15 a fost cea mai pozitivă pentru încetățânirea performanțelor democratice, adică crearea condițiilor necesare pentru funcționarea sistemului parlamentar ca un regim poliitic. Anume în aceasta perioada discrepanțele dintre normele constituționale privind sistemul de guvernământ și realitatea a fost minimă, sau foarte ne semnificativă. Constatările de asemenea confirmă o serie de atribuții (inițiere referendum, participarea în activități executive curente inclusiv prin reținerea priorității în politica de securitate și externă, demiterea membrilor Cabinetului, etc) care nu sunt compatibile cu sistemul parlamentar dar nici cu sistemul premier-prezidențial european.

*Tabel nr. 3.1 Prezentarea concluziilor și constatărilor*

<b>Concluziile din practica europeană</b>	<b>Constatările din experiența Republicii Moldova</b>
<p><u>Concluzii parțiale 1.2 (performanța democratică):</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistemul prezidențial-parlamentar negativ performanțelor democratice, stabilității guvernării.</li> <li>2. Sistemul premier-prezidențial, parlamentar demonstrează performanțe democratice,</li> <li>3. Puteri reduse președintelui - opțiunea recomandată pentru a înregistra performanțe democratice.</li> </ol>	<p><u>Concluzii parțiale 2.1 (sistemul de guvernământ actual):</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Constituția în redacția din 2000 stabilește un regim parlamentar cu elemente premier-prezidențiale ca competențe pentru președinte,</li> <li>5. Competențele președintelui în sistemul actual parlamentar sunt disproporțional ponderate, comparabile cu sistem premier-prezidențial,</li> </ol>



Concluzii parțiale 1.3 (stabilitatea constituțională):

7. Sistemul parlamentar - mai stabil constituțional decât semi-prezidențial.
8. țările cu sistem prezidențial-parlamentar au migrat spre premier-prezidențial, premier-prezidențial spre deponderarea președinților, și spre sistem parlamentar,
9. țările au devenit autoritare prin întărirea puterilor prezidențiale,
10. Democrația în țările de tranziție rareori este compatibilă cu sistem prezidențial-parlamentar și prezidențial.

Concluzii parțiale 1.4 (performanța economică, reformele):

13. premierul puternic (competențe, asertivitatea), longeviv facilitează implementarea reformelor,
14. concentrarea puterilor premierului - benefică pentru promovarea reformelor, iar peste măsura anumită, implementarea reformelor scade,
15. longevitatea premierului - cea mai mare în sisteme parlamentare, apoi în sistem premier-parlamentar.

Concluzii parțiale 1.5 (configurații politice):

24. majoritatea confortabilă parlamentară cu un premier reprezentativ este recomandabilă în condițiile unui președinte din același partid sau președinte neutru.
25. sistem electoral trebuie să faciliteze (sistemul proporțional echitabil) consolidarea partidelor politice parlamentare pentru sistemelor parlamentar și premier-prezidențial,
26. fragmentarea partidelor parlamentare, o coaliție cu un premier din partea unui partid și președinte neutru este recomandabilă (celalt partid pentru funcția de președinte a parlamentului).
27. Puterea excesivă a președintelui de a numi premierul scade șansele instalării Cabinetului. Puterile excesive a președintelui reduc șansele de instalare a guvernului cu o

6. Competențele constituționale ale președintelui sunt peste competențele președinților din țările europene cu sistem parlamentar și premier-parlamentar, chiar în unele cazuri comparabil cu cel prezidențial-parlamentar.

Concluzii parțiale 2.2 (sistemul de guvernământ actual):

11. Constituția în redacția din 2000 prescrie președintelui un rol complementar în numirea premierului și Guvernului – compatibil cu sistemul parlamentar,
12. Constituția în redacția din 2000 prevede în raport cu activitatea executivă a Cabinetului competențe peste plafonul sistemului parlamentar, astfel necesită precizare și îngustare.

Concluzii parțiale 2.3 (parametrii contextuali):

16. În perioadele 1994-9, 2000-9, Constituția din 1994 și din 2000 nu au fost aplicate fidel, practica a fost mai degrabă prezidențial-parlamentară, în special după 2000,
17. În perioada 1994-2000, președinții au speculat insuficiența puterilor, au forțat relațiile cu parlamentul, încercat asertiv (referendum, comisii) transformarea țării în republică prezidențială – cu eșec,
18. În perioada 2009-15, practica de aplicare a Constituției este în mare parte fidelă, anume parlamentară, cu unele elemente premier-prezidențiale,
19. Sprijinul politic adecvat este necesar pentru stabilitatea Cabinetelor,
20. Fragmentarea partidelor parlamentare a cauzat slăbiciunea acestora pînă în 2000, iar după 2009 rivalitatea reciprocă soldată cu confrunți pe probleme de numiri, împărțire a sferelor de influență, politizare a instituțiilor, scandalurilor corupționale, etc
21. Indexul Puterii Președintelui plasează Moldova înalt, adică puterile președintelui sunt peste plafonul țărilor din Europa de est și de vest
22. Sistemul electoral proporțional este benefic reducerii fragmentării partidelor parlamentare,
23. Integritatea scăzută, lipsa responsabilității și concurenței intra-partiinice reduce încrederea în partidele politice.

Concluzii parțiale 2.4 (provocări actuale):

28. Argumentele folosite de autorii inițiativelor populiste, deși populare, este folosită de conjunctură și nu creează valoarea adăugată. Există suficiente motive și argumente care demonstrează succesul sistemului parlamentar.
29. Decretul președintelui și Avizul Curții nu se pliază pe doctrina sistemului de guvernământ parlamentar, produc efecte de tensiune dintre legitimitatea absolută a parlamentului cu acțiunile semiprezidențiale ale președintelui creînd o distorsiune în aplicare doctrinară, constituțională.
30. Soluțiile - un președinte legitim și puternic care echilibrează partidele corupte și parlamentul incapabil este o soluție de exploatare a percepțiilor și sentimentelor postsovietice a personalității cu calități deosebite nebazată pe probe și experiențe

susținere bună politică, promovarea reformelor este dificilă fără o susținere adecvată.

din alte jurisdicții.

31. Invocarea problemelor concrete de eșec al politicilor concrete, soluțiile propuse la nivelul sistemului de guvernământ, este lipsit de argumentare rațională și de înțelegerea funcționalității sistemului instituțional, localizării problemei și soluției revendicate.

Concluziile din secțiunea 1.3 relevă că sistemul parlamentar este cel mai stabil sistem parlamentar, urmat de premier-prezidențial și că țările cu atribuții ponderate a președintelui au tendința de a aluneca spre regimurile prezidențiale autoritare. Țările democratic stabile nu sunt susceptibile insabilităților politice sunt acelea cu atribuțiile reduse ale președinților. Constatările din secțiunile 2.3 sunt remarcabile privind realitatea din Republica Moldova, toate inițiativele de ponderare a atribuțiilor președintelui în perioada 1996-2000 au creat instabilitățile politice, au dat jos premierii, instalați pentru perioade scurte de timp, reformele au fost operate refractar și doar inițiate, fiind foarte fragmentate, intențiile de consolidare a atribuțiilor președintelui s-au soldat cu confruntări politice. Totodată, ponderea atribuțiilor puterilor președintelui clasifică Moldova incomparabil de înalt fără vreo rezultativitate și finalitate adevărată pentru performanțele democratice, reformele în unele domenii concrete asumate de atribuțiile prezidențiale, mai degrabă pretendenții și ocupanții funcției prezidențiale uzează aceasta platforma pentru acumularea forțelor suplimentare (1996-200) sau subminarea procedurilor democratice constituționale (2000-9).

Concluziile pentru secțiunea 1.4 sunt foarte relevante prin confirmarea că sistemul parlamentar produce și premierii longevivi capabili să promoveze reformele necesare, adică stabilitatea politică nu urmează slabirea președintelui, mai degrabă evitarea bicefalizmului executiv. Concentrarea puterilor executive în Cabinet și premier, decât dispersarea acestora în executivul bicefal, adică alături de președinte – este foarte benefică pentru stabilitatea politică și promovarea reformelor economice în contextul acestei stabilități politice. În acest context constatările secțiunii 2.3 demonstrează ca președinții puternici contrariază consolidarea partidelor politice puternice, astfel fragmentând oportunitatea formării cabinetelor stabile și longevive, președinții puternici ca comportament înlocuiesc (2000-9) sistemul democratic și subminează parlamentul ca instituția democratică principală. Percepția necesității puterii individuale este irațional perpetuată în spațiul public datorită modelelor de comportament autoritare diseminate sau reminiscente, o serie de politicieni fiind capturați mental de acest model. Slăbiciunea partidelor politice prin integritatea scăzută și influența sporită a centrelor economice de influență din afara politicului formate în perioade de timp pe când sistemul de guvernământ a fost de facto (2000-9) subminat prin privatizări netransparente, promovarea rețelelor clientelare și construcție relațiilor monopoliste și oligopoliste a căror originea este încă în perioada 1994-2000, crează solul fertil pentru confruntări reciproce dintre partidele politice care reduc caracterul stabil de funcționare a parlamentului.

Concluziile secțiunii 1.5 sunt foarte practice pentru că oferă indicii despre funcționalitatea stabilă a relațiilor dintre partidele politice și președintele în cadrul sistemului

parlamentar și cel premier-prezidențial. Pentru a evita fragmentare excesivă a partidelor, sistemul proporțional se recomandă, un președinte neutru cu adevărat și un premier care reflectă o majoritate bună sau unul din partidele din majoritatea politică, de evitat atribuirea puterilor președintelui. Constatările din secțiunea 2.4 relevă că încercările de modificare a Constituției pentru a asigura alegerile președintelui prin votul direct nu reflectă targetarea corectă a problemelor existente, este o forma populară dar nejustificată de ponderare a rolului președintelui și nu va avea efecte pozitive nici la un parametru necesar discutat – performanța democratică, stabilitatea constituțională și politică, performanța economică. Mai mult ca atât promotorii actuali ai schimbării modalității de alegere a președintelui reproduc întocmai discursul din 1996 și 1999 în perioada în care președinții de atunci pledeau pentru sistemele prezidențiale în defavoarea sistemului echilibrat premier-prezidențial. Ponderarea rolului președintelui în numirea premierului și Cabinetului se înscrie în dezechilibrarea funcționalității sistemului parlamentar și este contraproductiv. Soluțiile pentru problemele cu care se confrunta societatea la capitolul încrederii în scadere în instituțiile publice, calitatea guvernării sau încrederea în partidele politice sau influența necorespunzătoare a centrelor oligarhice nu este în zona sistemului actual de guvernământ, ține de funcționalitatea și independența instituțiilor publice.

### 3.2 Opțiunile sistemelor de guvernământ

În aceasta secțiune facilităm reținerea concluziilor și constatările din acest raport prin compararea sistematică cu 3 opțiuni de funcționare a sistemelor de guvernare

*Tabelul nr. 32. Analiza opțiunilor de sisteme de guvernământ*

Criteriile de evaluare	Opțiunile examinate		Comentarii
	1.Parlamentar (2009-15)	2.Semiprezidențial (1994-2000) inclusiv cel sugerat în discuțiile curente	
1.Performanța democratică	Comparația sistemelor semiprezidențiale cu cele parlamentare la capitolul performanța democratică relevă superioritatea regimurilor parlamentare.(1.2)	Sistemele prezidențial-parlamentare demonstrează rezultate democratice mai proaste în comparație cu premier-prezidențiale și parlamentare, (1.2)	
2.Stabilitatea constituțională și politică	Traectoria schimbărilor constituționale a fost de la sisteme prezidențial-parlamentare spre premier-prezidențiale sau de la sisteme prezidențiale spre semi-prezidențiale. Experiența europeană continentală arată o preferință spre un sistem parlamentar cu unele modificări (1.3)	Traectoria schimbărilor constituționale a fost de la sisteme prezidențial-parlamentare spre premier-prezidențiale sau de la sisteme prezidențiale spre semi-prezidențiale.	
3.Rezultate economice și de reformare	Succesul reformelor astfel, este în funcție de împuternicirea uneia din funcțiile executive cu atribuții adecvate	Analiza cantitativă demonstrează că longivitatea premierilor este mai mică în sisteme semiprezidențiale	

	pentru implementarea acestora, concluzia valabilă în cazul sistemelor semi-prezidențiale. (1.4)	decît în sistemele parlamentare (1.4)	
4.Capacitatea de implementare/ operaționalizare	În segmentul 2009-14 încoace, în parlament a funcționat o coaliție politică compusă din 3-4 partide cu un premier delegat din partea unui partid și un președinte nepolitic. Sistemul parlamentar cu elementele premier-prezidențiale a funcționat cel mai aproape în practică de acest model, elementele premier-pezidențiale practic nu au fost utilizate.		
5.Sistemul electoral	Consolidarea partidelor politice a fost posibilă prin prin sistemul electoral bazat pe <i>votul în baza listelor electorale</i> ale partidelor pentru o singură jurisdicție, introdus în 1994	Consolidarea partidelor politice a fost posibilă prin prin sistemul electoral bazat pe <i>votul în baza listelor electorale</i> ale partidelor pentru o singură jurisdicție, introdus în 1994	

### 3.3 Recomandări specifice

În această secțiune vom produce un set de recomandări pentru consolidarea sistemului de guvernământ în Republica Moldova. Toate recomandările reiese din concluziile și constatările studiului și pot fi reproduse de cititorul documentului. Propunem următoarele obiective concrete:

- 1) Consolidarea performanței democratice,
- 2) Promovarea stabilității constituționale,
- 3) Promovarea stabilității politice,
- 4) Maximizarea capacității de implementare reformelor și creșterea economică.

*Acest set de recomandări nu poate fi exhaustiv pentru că reiese din metodologia studiului axată pe legătura dintre sistemul de guvernământ și obiectivele discutate. Vom dezvolta un set de recomandări pentru fiecare obiectiv formulat.*

#### Obiectivul 1) Consolidarea performanței democratice

Pentru realizarea acestui obiectiv este necesar de continuat și consolidat politicile care:

- 1.1 Consolidarea sistemul parlamentar de guvernământ, aceasta are cele mai multe șanse de a reproduce practicile performanței democratice (a se vedea secțiunile 1.2, 3.1 raportului pentru detalii), de principiu se admite, dacă este justificat argumentat, posibilitatea modificării sistemului de guvernământ în premier-prezidențial, însă cu un nivel de atribuții exacte și foarte limitate ale președintelui,
- 1.2 Reducerea atribuțiilor președintelui în reglementări constituționale, dar cel mai important menținerea practicii realizării atribuțiilor președintelui după experiența anilor 2009-15.

Evitarea bicefalizmului conducerii Executivului, consolidarea funcției de premier și Cabinet ca singură expresie executivă (a se vedea secțiunile 1.1, 2.1, 2.3, 3.1). Reducerea atribuțiilor în privința inițierii referendumului, conducerea Cabinetului, rolul exclusiv în politica externă și de securitate, intervenția asupra componentei Cabinetului, etc.

- 1.3 Consolidarea partidelor politice responsabile și echitabile prin perfecționarea sistemului electoral proporțional mai echitabile și integre în comportamentul său parlamentar (a se vedea secțiunile 1.5, 2.3, 3.1). Promovarea integrității comportamentului politic parlamentar și al partidelor trebuie targetată separat și complementar discutat în altă parte.<sup>79</sup>
- 1.4 Promovarea caracterului apolitic și neutru al persoanei care ocupă funcția de președinte (a se vedea secțiunile 1.1, 2.3, 3.1),
- 1.5 Facilitarea formării majorităților parlamentare stabile prin dezvoltarea și conștientizarea culturii politice, cooperării în realizarea scopurilor care targetează necesitățile directe ale societății (a se vedea secțiunile 1.1, 2.1, 2.3, 3.1).

#### Obiectivul 4) Maximizarea capacității de implementare reformelor și creșterii economice

Pentru realizarea acestui obiectiv este necesar de continuat și consolidat politicile care:

- 4.1 Consolidarea sistemului parlamentar, sau în cazul excepțional, premier-prezidențial cu funcțiile reduse ale președintelui prin fortificarea sistemului electoral care va produce majorități parlamentare stabile (a se vedea secțiunile 1.1, 1.4, 2.3, 3.1),
- 4.2 Promovarea liderilor partidelor politice majoritare în funcțiile de premier și executive pentru asumarea responsabilităților pentru implementarea programelor de guvernare și reformale (a se vedea secțiunile 1.4, 3.1),
- 4.3 Evitarea Guvernelor minoritare sau cu susținerea minoritară pentru realizarea reformelor stabile și longevive (a se vedea secțiunile 1.4, 1.5, 2.2, 3.1),

#### Obiectivul 2, 3) Promovarea stabilității constituționale și stabilității politice

Pentru realizarea acestui obiectiv este necesar de continuat și consolidat politicile care:

- 2.1 Evitarea măsurilor de pondereare a atribuțiilor și rolului președintelui, fie prin acțiunile populare sau prin interpretările decidenților constituționali (a se vedea secțiunile 1.3, 2.2, 2.3, 3.1),
- 2.2 Promovarea conștientizării rezultatelor realizate la capitolul funcționării fidele a sistemului de guvernământ în perioada 2009-15 și consolidarea aplicării practicii date pe viitor (a se vedea secțiunile 2.2, 2.3, 3.1),

<sup>79</sup> S.Ostaf *Campaign Financing of Political Parties: Parliamentary elections 2010*

[https://www.academia.edu/10303569/Campaign\\_Financing\\_of\\_Political\\_Parties\\_Parliamentary\\_elections\\_2010](https://www.academia.edu/10303569/Campaign_Financing_of_Political_Parties_Parliamentary_elections_2010)

2.3 Consolidarea sistemului parlamentar de guvernământ, aceasta are cele mai multe șanse de a garanta stabilitatea constituțională și politică (a se vedea secțiunile 1.2, 3.1 raportului pentru detalii),

2.4 Promovarea conștientizării și educației publice asupra încercărilor populiste și neoneroase care au ca scop promovarea modelelor autoritare de guvernare, preponderent prezidențiale sau semiprezidențiale cu atribuțiile ponderate ale președintelui, formînd o evaluare critică și educată asupra efectelor nocive ale acestora. Organizarea dezbaterilor educate și informate asupra existenței și calității opiniilor și atitudinilor promovate de unii actori publici privind beneficiile ponderării atribuțiilor președintelui sau aserțiunii privind ridicarea legitimității funcției de președinte prin votul direct și impactul asupra calității vieții și reformele economice.

#### 4. ANEXE ȘI REFERINȚE

1. M.Duverger, Anew Political System Model; Semi-presidential Government, *European Journal of Political research*, pp.167-187, 1980
2. E.Vesser, Semipresidentialism-Duverger's Concept – A New Political System Model, 1997, pp.39-60, 88/3
3. R.Elgie Semi-presidentialism and Democracy, Palgrave Macmillan, 42, pp.287-312, 2011
4. P.Schleiter and E. Morgan-Jones, Citizens, Presidents and Assemblies: The study of semi-presidentialism beyond Duverger and Linz, *British journal of political science*, 39(4): pp.871-892, 2009
5. J.A.Cheibub Minority Governments, Deadlock Situations, and Survival of presidential Democracies, *Comparative Political Studies*, v.35, n.3, pp, 284-312, 2002
6. G.Sartori *Comparative Constitutional Engineering; An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, NY, 1997, NY University Press,
7. G.Pasquino The Advantages and Disadvantages of semi-presidentialism: A West European perspective, pp.14-29, 2007 in *Semi-presidentialism Outside Europe*, Routhledge press, pp.14-29
8. Duverger's Concept – A New Political System Model, 1997, pp.39-60, 88/3
9. J.Tsai, *Semi-presidentialism and Democratic Breakdown*, 2009
10. M.S. Shugart and J.M. Carey, *Presidents and Assemblies. Institutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge univ. Press, 19992, pp.316
11. M.S.Shugart, *Semipresidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, *French Politics*, 2005 (323-351, 2005)
12. D.Samuels, *The Semipresidential Model and its subtypes: Party presidentialism and the selection and deselection of primeminister*, *Congres AFSP 2009*,
13. R.Elgie A fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme, *Journal of Democracy*, 16(3), pp.98-112, 2005
14. C.Chang, *Cohabitation in semipresidential countries*, *Social Sciences*, 3(2), pp.31-43, 2014
15. D.Boban, *Abandoning of semi-presidentialism in Central Europe cases of Croatia ad Poland*, 2010, University of Zagreb
16. G.Tanasescu, *Romania and Russia: cases of Semi-presidentialism the problem of Presidentialisation*, *Pol.Sc.Rel.XI*, 2, pp.77-88, Bucharest, 2014
17. Camelia Tomescu, *Atribuțiile șefului statului în cadrul regimului parlamentar din statele member ale UE*, *Buletin de Informare Legislativă nr.2/2011*, pp3-12
18. L.Coman Kund, *Sisteme administrative European.Manual pentru specializarea universitară Administrarea Publică*, ed.II, Sibiu, 2003, pp.61
19. <sup>1</sup> P.H.Salvidan, H.Trnka, *Les regimes politiques de l-Europe des Douze*, Eyrolles Universite, Paris, 1990, pp.49
20. R.Elgie *Semi-presidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan, 42, pp.206, 2011
21. C.Skach, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton NJ, 2005

22. Sistemul de baze de date Polity IV și Polity V, <http://www.cidcm.umd.edu/polity>
23. Oleh Protsyk, Semipresidentialism under post-communism, în *Semipresidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan, 2011, ch.7 by R.Elgie, S.Moestrup, Y.Wu eds
24. S. Moestrup *Semipresidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance?* In *Semipresidentialism Outside Europe*, pp.30-56, London, Routledge, 2007 by R.Elgie, S.Moestrup
25. M.Beliaev, Presidential Powers and Consolidation of New Postcommunist Democracies, *Comparative Political Studies*, 39, pp.375-398, 2006
26. Oleh Protsyk, Semipresidentialism under post-communism, în *Semipresidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan, 2011, ch.7 by R.Elgie, S.Moestrup, Y.Wu eds
27. S.Roper, Are All Semipresidential regimes the same? A Comparison of Premier-presidential Regimes, *Comparative Politics*, 34, pp.253-272, 2002
28. Democracy Reporting International, *Systems of Government: Semi-presidential models*, briefing paper n. 27, 2012
29. J.Cheibub, S.Chernykh, Are Semipresidential constitutions bad for democratic performance?, *Const Polit Econ* (2009), 20:202-229, Springer
30. C.Skach, *The Newest separation of powers: Semipresidentialism*, Oxford University press, 2007, v.5, n.1, pp.93-121
31. Democracy Reporting International, *Systems of Government: Semi-presidential models*, briefing paper n. 27, 2012
32. W.Crowther, *Semipresidentialism and Moldova's Flawed Transition, Semiparliamentarism and Democracy*, Palgrave, 2014,
33. R.Eglie, P.Schieter, *Durability of Semipresidential Democracies, Semiparliamentarism and Democracy*, Palgrave, 2014
34. O.Protsyk, Prime minister's identity in semi-presidential regimes: Constitutional Norms and cabinet Formation Outcomes, *European Journal of Political Research*, 44, 721-748, 2005
35. Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CREDO): Practica angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului contravine principiului separării puterilor în stat și subminează statul de drept, <http://www.credo.md/pageview?id=493>,
36. Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CREDO): Persistența sistemică a curențelor transparenței decizionale în Guvernul RM (04.2012-10.2014), <http://www.credo.md/pageview?id=478>
37. Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CREDO): Finanțarea Campaniei Electorale din Republica Moldova, <http://www.credo.md/pageview?id=268>
38. O.Protsyk, Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe, *East European Politics and Societies*, v.19, n.2, pp.135-160, 2005
39. T.Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and prime-ministers: Semipresidentialism in Central and Eastern Europe*, 2006, *Orebro Studies in Political Science* 15
40. M.Shugart, J.Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, NY, Cambridge University press, 1992
41. E.Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, 2012, SAGE Publications, Congressional publications



42. Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO): Practica angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului contravine principiului separării puterilor în stat și subminează statul de drept, <http://www.credo.md/pageview?id=493>,
43. Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO): Persistența sistemică a curențelor transparenței decizionale în Guvernul RM (04.2012-10.2014), <http://www.credo.md/pageview?id=478>
44. Avizul Curții Constituționale din 06.07.2010  
<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=335153>
45. Decretul din 01.12.2009,  
<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=332938>
46. Curtea Constituțională 20.10.2010, <http://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&id=230&idc=9>
47. Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO) Depășirea Crizei Actuale Necesită Cultivarea Culturii Politice în numele Consolidării Instituțiilor Democratice: Soluția Crizei Actuale, <http://www.credo.md/pageview?id=258>
48. <sup>1</sup> Comisia Electorală Centrală (CEC), 09.2010, - [https://www.cec.md/files/files/5295\\_electoral-a-2010.pdf](https://www.cec.md/files/files/5295_electoral-a-2010.pdf)
49. Avizul Curții Constituționale din 22.09.2014  
<http://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=avize&docid=40>
50. Curtea Constituțională, aviz din 10.11.2015, Curtea Constituțională a avizat pozitiv inițiativa civică de revizuire a Constituției prin referendum republican  
<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=362013&lang=1>,  
<http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=370&l=ro>
51. <http://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=735&t=/Prezentare-general-a-Serviciul-de-presa/Noutati/Desemnarea-dlui-Ion-Sturza-in-calitate-de-candidat-pentru-functia-de-Prim-ministru-constitucionala-Sesizarea-nr-59a2015>
52. <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=384&l=ro>
53. Decizia președintelui de a desemna candidatul la funcția de premier  
<http://www.president.md/rom/presa/presedintele-timofti-1-a-desemnat-pe-domnul-ion-sturza-in-calitate-de-prim-ministru> este anunțată în contextul invocării publice a unor presiuni din partea unor actori politici și publici <http://www.president.md/rom/presa/presedintele-timofti-a-convorbit-cu-ambasadorii-stator-europene> în procesul de desemnare a unui candidat.
54. W.Crowther, Semipresidentialism and Moldova's Flawed Transition, Semiparliamentarism and Democracy, Palgrave, 2014, pp. 220-230
55. Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO) Finanțarea partidelor politice 2012, 2014,  
<http://www.credo.md/pageview?id=138>, <http://www.credo.md/pageview?id=488>
56. <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=370&l=ro>
57. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL%282010%29003-e>
58. RAPORT al Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România – Pentru consolidarea statului de drept – [https://www.ccr.ro/files/products/D0799\\_11.pdf](https://www.ccr.ro/files/products/D0799_11.pdf), pp.37-40
59. [http://lex.justice.md/document\\_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731](http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731)
60. [http://ijc.md/Publicatii/mlu/legislatie/Constitution\\_of\\_RM.pdf](http://ijc.md/Publicatii/mlu/legislatie/Constitution_of_RM.pdf)

61. <http://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=735&t=/Prezentare-generală/Serviciul-de-presa/Noutati/Desemnarea-dlui-Ion-Sturza-in-calitate-de-candidat-pentru-functia-de-Prim-ministru-constitutionala-Sesizarea-nr-59a2015>,
62. Sesizarea nr.59a din 28.12.2015 privind controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 1877- VII din 21 decembrie 2015 privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim- ministru și interpretarea unor sintagme din art. 98 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=384&l=ro> 6