ASPECTE TEORETICO-PRACTICE PRIVIND EVOLUȚIA ȘI ESENȚA PARLAMENTARISMULUI

Doina CUCIURCA,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Correlation between parliament and democracy is classical. It has been proven not only by early parliamentarism, related to limiting the monarch's omnipotence, as well as by subsequent developments, especially regarding the generalization of universal suffrage, and the historical experience of the last century, when the collapse of totalitarian or authoritarian regimes was always followed by a return to parliamentarism and political system within which Parliament has an important role.

Într-o lume confruntată global cu puternice crize economico-financiare, politice, culturale și spirituale, care afectează deopotrivă guvernele și parlamentele, dar și societățile și pe cetățenii acestora, o discuție despre parlamentarism și democrație, îndeosebi despre rolul adunărilor reprezentative în echilibrarea raporturilor dintre autoritățile publice și societate, este pe cât se poate de oportună și actuală.

Deși guvernele dispun de prerogative și mijloace diverse de intervenție în diminuarea și înlăturarea efectelor acestor crize, parlamentele, luptă să-și impună tot mai mult un rol politic prevalent în exercitarea funcțiilor și prerogativelor democratice, în susținerea și promovarea unei legislații adecvate la complexitatea tot mai dinamică a vieții sociale și, totodată, să exercite un control parlamentar pentru a convinge guvernele să nu se abată de la programele de guvernare eficace, în temeiul cărora li s-a conferit votul politic de încredere.

Secolul al XX-lea a încetat odată cu aspirațiile popoarelor est-europene pentru democrație, iar începutul secolului al XXI-lea a continuat cu aceste aspirații legitime. Pentru popoarele respective a dobândit o importanță deosebită alegerea unui model autentic, eficient și stabil de democrație, or acest model îl oferă parlamentarismul occidental tradițional.

Procesul democratizării în epoca modernă și contemporană este corelat indisolubil cu fenomenul parlamentarismului. Organizarea politică și democratizarea societății nu pot fi concepute fără existența instituției Parlamentului, ca autoritate reprezentativă și democratică supremă și unica autoritate legiuitoare.

Cunoașterea termenului de parlamentarism și înțelegerea mecanismelor constituționale și legale de funcționare a adunărilor legislative constituie o cerință indispensabilă nu numai pentru politicieni, ci și pentru cetățeni și, mai ales, pentru aceștia, deoarece ei sunt titularii puterii politice și, totodată, beneficiarii politicilor publice inițiate și realizate de parlamente și guverne.

În virtutea puterilor sale deliberative și de control, Parlamentul este garantul drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului. În istoria civilizației umane, Parlamentul a reprezentat întotdeauna un redutabil bastion al rezistenței poporului în fața opresiunii politice, sociale și economice. Astfel perceput, Parlamentul își poate îndeplini rolul fundamental de reprezentare generală a societății și de chezaș al democrației și libertății individuale. Orice Parlament care renunță la acest rol esențial politic sau care nesocotește imensa putere delegată de cetățeni pentru a le reprezenta interesele și a-i controla pe membrii Executivului abdică el însuși de la misiunea sa, delegitimându-se în fața propriului popor. Apariția și rolul Parlamentului nu pot fi disociate de fenomenul puterii politice. Parlamentarismul este un mod de organizare a acestei puteri.

Din punct de vedere istoric, termenul de *parlamentarism* exprimă modul de exercitare a regimului reprezentativ format, într-o manieră pragmatică în Marea Britanie, în secolele al XVII-lea și al XVIII-lea, de unde a fost preluat ca model și difuzat pe o arie geografic extrem de extinsă și în condiții politice diferite.[1]

Doctrina constituționala afirmă că procesul istoric de apariție a parlamentarismului și rolul său în organizarea politică modernă a statelor sunt legate de două funcții principale ale forului legislativ, și anume – de a îmbrăca voința națiunii într-o haină juridică și de a controla în numele națiunii pe cei ce guvernează.[2]

Pierre Pactet afirmă că, puterea politică, fenomen *par excellence* social, este dificil de explicat, cel puțin, în ceea ce privește natura sa, modalitățile în care se manifestă fiind însă mai perceptibile. Aceasta înseamnă că puterea politică este mai ușor de constatat și descris decât de explicat în profunzime.[3]

Caracteristica puterii politice privește și Parlamentul, inclusiv regimul parlamentar pe care l-a generat. În devenirea sa socială, Parlamentul nu a reprezentat doar un organism al puterii publice, ci a avut și un rol structurant al sistemului politic, remodelând această putere în cadrul unui regim politic determinat, tocmai în considerarea instituției sub influența căreia a izvorât regimul parlamentar.[4]

Parlamente, state generale, cortesuri și diete existau deja în forme incipiente în multe țări europene în secolele al XII-lea și al XIII-lea, însă nu erau încă adevăratele centre de putere în care aveau să se transforme în secolul al XIX-lea.

Astfel doctrina constituțională relevă că în cursul secolelor al XIII-lea și al XIV-lea se produce, pe o scară geografică și politică largă, la nivelul continentului european o stratificare socială mai clară între înalta nobilime și burghezie, aflată în plin proces de formare, ceea ce va determina apariția „stărilor" ca forme de organizare socială, în care membrii acestora aveau aceleași drepturi și aveau conștiința că formau colectivitatea cu trăsături distincte și unitare – *communitas*. Pe acest temei se constituie, treptat, un nou tip de adunare reprezentativă, începând în Anglia cu House of Commons (Camera Comunelor) și continuând cu Senatul polonez sau Dieta maghiară, prin care s-a instituit o adevărată democrație nobiliară. Rădăcinile instituționale primare ale acestor instituții politice datează încă de la sfârșitul primului mileniu și au ca element comun tradiția witenagemotului a triburilor barbare germane.[5]

În general, evoluția instituției parlamentului modern este corelată cu ascensiunea burgheziei pe scena politică a secolelor XVII-XIX, în ambianța ideologiei caracteristice în acea epocă, care era liberalismul.

Parlamentele moderne s-au profilat ca instituții ale suveranității și organe de reprezentare, în circumstanțe istorice precis determinate, la mijlocul secolului al XVIII-lea în Anglia, la sfârșitul secolului al XVIII-lea în – Statele Unite ale Americii și în Franța și ulterior în celelalte state ale Europei și ale lumii.

Circumstanțele nașterii parlamentelor, în sensul modern al termenului, sunt legate de două caracteristici esențiale.

Prima caracteristică se referă la faptul că nașterea regimului parlamentar se produce, în fiecare țară, atunci când puterea regală, încă suficient de stabilă, dar în care apăruseră deja germenii declinului, trebuie să conlucreze cu organele reprezentative aflate în plină expansiune, motiv pentru care regimul parlamentar este determinat, la originile sale, de trecerea de la monarhia absolută la cea constituțională. Regimul parlamentar a apărut atât ca un regim liberal, deoarece a pus capăt absolutismului monarhic, cât și ca un regim de notabilități, fiind, astfel, legat de votul censitar. Sub acest aspect este de remarcat că implementarea regimului parlamentar a fost favorizată de faptul că mecanismele sale complexe și delicate au fost puse în operă de o clasă politică puțin numeroasă, dar informată politic și progresistă.

A doua caracteristică se referă la configurarea treptată și în mod pragmatic a regimului parlamentar. Cu toate că teoria separației puterilor a avut un rol important în acest proces, deoarece a permis diferențierea puterii executive de cea legislativă, condiție preliminară și indispensabilă pentru instituirea parlamentarismului modern, regimul politic parlamentar nu s-a constituit pe idei preconcepute, ci sub presiunea evenimentelor. Această caracteristică este semnificativă îndeosebi pentru Marea Britanie, care a fost la originea întemeierii acestei forme de regim politic, dar, într-o măsură mai mică, ea se regăsește și în cazul celorlalte state care, direct sau indirect, s-au inspirat din modelul britanic.

Orice regim parlamentar are drept trăsătură fundamentală necesitatea ca Guvernul să beneficieze, pentru a putea funcționa, de încrederea majorității parlamentare.

Potrivit acestei concepții, Guvernul trebuie să fie expresia voinței suverane a Parlamentului, ceea ce înseamnă că, practic, formarea Guvernului este rezultatul votului de încredere acordat de aleșii națiunii constituiți în Parlament. Dacă forul reprezentativ este îndrituit să formeze guverne, tot atât de firesc este ca acestea să răspundă politic în fața Parlamentului.

În jurul acestei relații politice între Parlament și Guvern se țese întreaga încrengătură a mecanismelor constituționale și a procedurilor parlamentare ale procesului de guvernare într-un stat de drept. În această construcție teoretică, Parlamentul este învestit de corpul electoral să legifereze și să legitimeze politic echipa guvernamentală, pe care o supune ulterior controlului său politic.

În statele moderne procesul guvernării democratice se desfășoară pe două paliere: majoritatea parlamentară, care are, printre alte funcții, pe cea de sprijinire a Guvernului, și opoziția. Este de presupus că toate societățile organizate politic au existat în două nuclee de putere: cea concentrată în jurul conducătorului și cea reprezentând interese, aspirații ale grupurilor exclusive de la guvernare. Pe măsura modernizării actului de guvernare, a formării și exprimării prin modalități specifice a opiniei publice și, ulterior reprezentării în Parlament, a intereselor unor grupuri minoritare, fără o bază socială largă, majoritatea și opoziția devin mai evidente și desfășoară o activitate coerentă, publică, fiecare dintre ele având un scop unic, și anume acela de a accede și a se menține la putere.

Constanta principală a formării unei majorități parlamentare fidele este asigurarea unei stabilități politice, datorită căreia guvernele își pot impune fără dificultate programele de guvernare. Majoritățile parlamentare au însă și un virtual efect negativ, care „scutește" Guvernul să fie tot timpul dependent de încrederea acordată de Parlament.

Un Guvern cu susținere parlamentară fidelă se poate autostimula să exercite o dominație de forță asupra Parlamentului, fie prin votarea rapidă a proiectelor de legi transmise mașinii sale de vot din Parlament, fie prin bagatelizarea, chiar, a ideii de control parlamentar, știind că majoritatea parlamentară îl va apăra întotdeauna de atacurile opoziției. Nu este mai puțin adevărat că un astfel de Guvern poate fi obligat, la rândul său, să accepte unele compromisuri în favoarea unor componente ale majorității parlamentare legate sau controlate de interese economico-financiare private.[6]

Dar chiar și în condiții normale, în care nu se pune problema corupției politice, un Guvern legat de majoritatea sa printr-o apartenență partizană este rareori asigurat de o susținere necondiționată și aproape inevitabil vor apărea și conflicte din când în când, care riscă să devină mai frecvente și mai grave dacă este vorba de majorități de coaliție.[7] Astfel, în viața politică reală actorii politici își adaptează jocul în funcție de condițiile concrete, fără a încălca ordinea constituțională de exercitare a puterii politice.

Bazele juridico-constituționale ale parlamentarismului actual, în calitate de formă a democrației reprezentative, sunt cuprinse în Constituția Republicii Moldova și în legile ce reglementează activitatea puterii reprezentative. În Constituția Republicii Moldova, Parlamentului îi este rezervat un loc distinct – capitolul IV, constituit din trei secțiuni: organizarea și funcționarea Parlamentului; statutul deputatului; legiferarea.

Constituția Republicii Moldova definește Parlamentul Republicii Moldova ca fiind organul reprezentativ suprem și unica autoritate legislativă (art. 60). Pentru ca Parlamentul să-și poată realiza menirea, în calitate de „organ reprezentativ suprem și autoritate legislativă",[8] Constituția Republicii Moldova prevede: alegerea Parlamentului prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat; modul de organizare și desfășurare a alegerilor parlamentare (art. 61); validarea mandatelor deputaților (art. 62); durata mandatului Parlamentului (art. 63); organizarea internă a parlamentului (art. 64); caracterul public al ședințelor (art. 65); atribuțiile de bază (art. 66) ș. a.

Este cunoscut faptul că asupra dezvoltării parlamentarismului exercită o influență directă tipul sistemului electoral. Aplicarea sistemului majoritar sau proporțional a constituit mereu o piatră de încercare pentru tinerele democrații ale regimului posttotalitar, fapt despre care ne mărturisește practica electivă din țările aflate în tranziție. Atât sistemul majoritar al alegerilor, cât și cel proporțional au anumite plusuri și minusuri, își au atât adepți, cât și oponenți.

Este bine cunoscut faptul că marele avantaj al sistemului proporțional este creșterea răspunderii partidelor politice pentru reprezentanții săi în Parlament. Acest fapt este condiționat de necesitatea unei stimulări suplimentare a dezvoltării sistemului politic de partid, a concurenței dintre partidele politice, precum și de necesitatea creșterii răspunderii lor față de alegători.

Implementarea sistemului majoritar va conduce, practic, la imposibilitatea alegătorilor de a-și exprima simpatiile în ceea ce privește candidaturile concrete din lista de partid pe care au ales-o.

În cazul sistemului proporțional oamenilor le este mai ușor să facă o alegere conștientă – liderii partidelor politice sunt mereu în vizorul societății, grație mass-mediei independente.

Respectiv, gradul de informare a alegătorilor despre activitatea lor este mai înalt decât despre deputații cu mandate uninominale, totodată, și gradul de informare despre programul partidului este cu mult mai mare.

Devenirea și dezvoltarea parlamentarismului în țările perioadei de tranziție din spațiul postsovietic, inclusiv în Republica Moldova, au demonstrat că instituția reprezentării este influențată de: 1) cheltuielile sistemului electoral, legate de întocmirea listelor de partid; și 2) cheltuielile legate de formarea coaliților de partid. Considerăm că analiza bazelor juridico-constituționale ale parlamentarismului modern din Republica Moldova, în calitate de formă reprezentativă a democrației, influențează următoarele aspecte probleme. Prima problemă, cea mai dureroasă, a procesului reprezentativ este pericolul alegerilor anticipate. Cea de-a doua problemă este hegemonia a două partide în cadrul unui sistem pluripartidist. Al treilea moment îl constituie poliformismul partinic. Al patrulea aspect este dominația unui singur partid. Totodată, la fel de actuală rămâne a fi problema cu privire la răspunderea reprezentanților, strămutările dintr-o fracțiune în alta, problema răspunderii partidelor pentru nerespectarea Constituției și a codului deontologic al deputaților, creșterea rolului culturii juridice și politice atât a deputaților, cât și a cetățenilor simpli.

NOTE

[1] O. Duhamel, Y. Mény. *Dictionnaire constitutionnel*. P.U.F., Paris, 1992, p. 695.
[2] A. Varga. *Constituționalitatea procesului legislativ.* Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 60.
[3] P. Pactet. *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, ed. a XI-a. Ed. Masson, Paris, 1992, p. 21.
[4] M. Enache. *Democrația parlamentară*. Ed. Universul juridic, București, 2012, p. 16.
[5] C. Ionescu. *Tratat de drept constituțional contemporan*. Ed. C. H. Beck, Bucuresti, 2008, p. 69.
[6] C. Ionescu. *Analiza fundamentelor teoretice și politice ale controlului parlamentar. Studiu de drept comparat*. În: „Revista de drept public," nr. 3/2006.
[7] P. Pactet. *Institutions politiques. Droit constitutionnel.* Armand Colin, Paris, 1999, p. 114.
[8] Arseni A., Creanga I., Barbalat P. *Constituția Republicii Moldova, comentată articol cu articol*, vol. 1. Civitas, Chișinău, 2000, p. 89.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.94, în vigoare de la 27.08.94 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1, 1994.
2. Arseni A., Creanga I., Barbalat P. *Constituția Republicii Moldova, comentată articol cu articol*, vol. 1. Chișinau: Civitas, 2000.
3. Guceac I. *Curs elementar de drept constituțional*. vol. II. Chișinău: USM, 2004.
4. Duhamel O., Mény Y. *Dictionnaire constitutionnel.* Paris: P.U.F., 1992.
5. Varga A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. București: Ed. Hamangiu, 2007.
6. Pactet P. *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, ed. a XI-a. Paris: Ed. Masson, 1992.
7. Enache M. *Democrația parlamentară*. București: Ed. Universul juridic, 2012.