REPERE CONCEPTUALE PRIVIND PARLAMENTARISMUL. CRITICA NATURII PARLAMENTARISMULUI

CONCEPTUAL REFERENCES CONCERNING PARLIAMENTARISM. CRITICISM OF THE NATURE OF PARLIAMENTARISM

Doina CUCIURCA, magistru în drept, lector,
Universitatea de Stat din Moldova

Abstract: In this article parliamentarism is discussed in the context of criticism of its nature. The parliament represents the historical phenomenon, which rose from spirit of a discussion and publicity. Its emergence is not connected only with democracy. The parliament is a point of impact of power groups for clarification of the positions, which are not giving into decisions of the state law. Becoming the most important institute of the state, the parliament has no sufficient legitimacy yet. The public contract with the people gives the required legitimacy to parliament, by means of his communication with the natural law. The connection of democracy with parliamentarism has contradictory character. The true attributes of a discussion consign to the past, and its place is taken by promotion and accounting of interests. On the other hand, the spirit of parliamentarism will transform sense of justice and the political culture of society at the heart of which indissoluble communication with publicity and a discussion is found again. The criticism of parliamentarism opens its deeper bases and is proved that the nature of political reality assumes political representation.

Cuvinte-cheie: *parlamentarism, natură juridică, parlament, reprezentare, constituționalism, liberalism, democrație, sistem de guvernare, regim politic.*

În practica instituțională modernă a statelor, parlamentul este una dintre ramurile puterii. Activitățile sale se bazează pe anumite tradiții și organizarea rațională a puterii în societate.

Astfel, parlamentarismul actual are origini foarte îndepărtate. Încă din antichitate, cînd s-au pus treptat bazele instituțiilor societății și ale statului, s-au constituit consilii din sfetnicii celui de conducea treburile comunității, dar și adunări ale poporului (în special al luptătorilor) sau adunări ale bătrînilor, avînd misiunea de a sfătui, iar uneori de a tempera sau chiar de a stăvili acțiunile necorespunzătoare ale celui ce conducea, ajungînd însă să ia și hotărîri, mai ales în cazul regimurilor republicane [1, p. 19]. Aceste adunări au cunoscut o permanentă evoluție, ajungîndu-se în zilele noastre, aproape în toate țările lumii, la veritabile organe reprezentative supreme [2, p. 405].

În pofida acestui fapt, nu numai în societate, dar și în comunitatea oamenilor de știință, nu există un punct de vedere unic în vederea esenței parlamentarismu-

lui. Literatura de specialitate atestă atât susținători cât și adversari ai parlamentarismului. Parlamentul poate fi privit ca o instituție desuetă în cadrul sistemului autorităților, nevoia reală în acesta decăzând. Pe de altă parte acesta este privit drept ideal indispensabil necesar societății contemporane.

În ciuda procesiunii triumfale a parlamentarismului de la începutul secolului XX, critica ideilor parlamentarismul în Europa are o lungă și bogată tradiție, fapt ce ne face să revenim la analiza esenței și naturii juridice a parlamentarismului.

Pornind de la noțiunea parlamentarismului reiterăm un șir de definiții într-un fel sau altul asemănătoare. Astfel, Micul dicționar academic elaborat de Institutul de lingvistică „Iorgu Iordan – Al. Rosetti definește noțiunea de parlamentarism drept: 1. „Sistem de guvernare în statele cu regim parlamentar", și 2. „Tactică politică bazată pe utilizarea formelor parlamentare în lupta politică" [3].

Dicționarul enciclopedic definește noțiunea de parlamentarism drept: 1. Sistem de guvernare propriu statelor parlamentare; regim politic în care guvernul răspunde față de parlament (votul de neîncredere al acestuia ducând la demisia guvernului); 2. Tactică bazată pe folosirea formelor parlamentare în lupta politică [4].

Marele Dicționar juridic rusesc definește parlamentarismul drept „Sistemul de guvernare caracterizat printr-o distribuție clară a funcțiilor legislative și executive sub supremația legală a organismului reprezentativ (legislativ), parlamentului. Guvernul este format de către Parlament și este responsabil față de el"[5].

O primă aproximație ce ține de elucidarea esenței parlamentarismului, este afirmația că parlamentarismul constituie o componentă a constituționalismului european.

Cu privire la noțiunea parlamentarismului, opiniile doctrinare sunt diferite. „Mișcarea care poartă acest nume a apărut în „Secolul Luminilor", propunându-și să substituie cutumele existente – vagi, imprecise și care lasă o foarte largă posibilitate de acțiune discreționară – constituțiile scrise."[6, p. 263].

Dintr-o altă perspectivă, parlamentarismul european a reprezentat, „încă de la început, expresia unei mișcări destinate a zăgăzui excesele monarhiilor" și care, până la urmă, s-a identificat „cu lupta neîncetată a indivizilor pentru idealul de libertate și demnitate umană" [7, p.15].

Trăsăturile caracteristice ale parlamentarismului sunt considerate principiul separației puterilor în stat, proclamarea și garantarea drepturilor fundamentale, statul de drept și modelul european de control al constituționalității legilor [7, p.16-33]. În literatura juridică de specialitate s-au exprimat și alte puncte de vedere. În acest sens, Tudor Drăganu consideră că, în forma sa clasică, regimul parlamentar presupune un executiv bifurcat, alcătuit dintr-un șef de stat neresponsabil politic și un cabinet ministerial răspunzător și pentru actele șefului de stat, o

putere legiuitoare alcătuită din una sau două Adunări parlamentare, un sistem de relații între puterile statului întemeiat nu numai pe separație, dar și pe colaborarea și controlul lor reciproc [10, p.21-24].

Prima teză se bazează îndeosebi pe un criteriu formal, reprezentat de idealul așezării întregii organizări statale și sociale pe temeiul unor constituții scrise. A doua teză se fundamentează pe criteriul material al conținutului social-politic al constituționalismului [11, p.16].

Parlamentarismul, integrându-se în constituționalismul european, întrucât reprezentativitatea parlamentară este una din componentele esențiale ale unui regim constituțional, poate fi caracterizat prin raportare fie la instituția Parlamentului, fie la anumite idealuri și trăsături definitorii, în funcție de care Parlamentul, însuși constituie mijlocul de realizare, ceea ce presupune și evocarea regimului politic axat pe preeminența Parlamentului, cu toate consecințele corespunzătoare atît în plan juridic, legiscentrismul, cît și în procesul de guvernare, îndeosebi răspunderea politică a Guvernului față de Parlament. Primul punct de vedere rezultă dintr-un criteriu formal, adică prin raportarea exclusiv la Parlament ca autoritate publică, pe când cel de-al doilea rezultă dintr-un criteriu material (substanțial), deoarece pune în valoare, în principal, însăți rațiunea Parlamentului și a rolului său în cadrul regimului politic. Suntem de părere că aceste două moduri de abordare trebuie concepute numai în interdependența lor.

În fond, parlamentul, prin însăși constituirea sa, are o valoare structurantă în definirea regimului politic, mai ales datorită preeminenței sale ca organ legiuitor și în ceea ce privește controlul acțiunii Guvernului și angajarea răspunderii sale politice [12, p.40]. De asemenea, ca orice altă instituție socială, Parlamentul nu este un scop în sine, natura sa fiind legată de realizarea unor finalități complexe. De aceea, referindu-ne la parlamentarism, considerăm că nu putem raporta acest concept la orice fel de reprezentanță națională. O asemenea reprezentanță nu corespunde regimului parlamentar dacă premisele sale sunt contrare rațiunilor care, îndeosebi în secolul al XIX-lea, au condus la triumful parlamentarismului, o dată cu cel al constituționalismului european.

Academicianul Ion Guceac, în cercetările sale se abstractizează de la momentul propriu-zis al apariției instituției reprezentative și se axează pe identificarea unei serii de factori care au condiționat nașterea Parlamentului ca instituție politico-juridică în cadrul societății organizate în stat, printre care:

- revolta poporului împotriva absolutismului monarhic;
- intenția maselor de a participa la procesul de guvernare;
- fundamentarea principiului suveranității conform căruia puterea aparține poporului și numai poporul are dreptul de a elabora legi;
- imposibilitatea creării condițiilor pentru ca întreg poporul să legifereze în statele cu teritoriul imens și populație numeroasă [13, p.327].

În consecință, nu se încadrează în această concepție asupra parlamentarismului reprezentanța națională dintr-un stat parlamentar sau în condiții de dictatură, chiar dacă sub aspect formal această reprezentanță s-ar înfățișa ca Parlament, deoarece ceea ce îi lipsește este rațiunea, adică finalitatea, față de care Parlamentul ca autoritate publică este doar modalitatea instituționalizată de realizare [10, p.16].

Din acest motiv, nici adunările reprezentative din Evul Mediu – diete, cortesuri, adunări generale etc. – nu intră în sfera de cuprindere a parlamentarismului, chiar dacă unele se păstrează, sub aspect formal, în timpurile moderne.

Înainte de aborda criticile aduse naturii parlamentarismului se impune o firească delimitare, și anume aceea dintre parlamentarism și politicianism. Politicianismul este o plagă ce nu poate exista însă decât „în statele cu regim constituțional reprezentativ", deoarece presupune „un gen de activitate politică de transformare a instituțiilor și serviciilor publice din mijloace pentru realizarea binelui public în mijloace pentru realizarea intereselor personale", dar nu pe căi violente, ci, ca efect al reprezentării, cu consimțământul celor cărora această politică le este prejudiciabilă [14, p. III-IV]. La aceste caracteristici ale politicianismului considerăm că ar trebui adăugată încălcarea principiilor de deontologie specifice confruntării politice, inclusiv competiției electorale.

Parlamentarismul reprezentând o mișcare politică ce privește în ansamblul său regimul constituțional rezultat de preeminența Parlamentului, după ce acesta a devenit sediul suveranității, organul reprezentativ al poporului și câmpul de bătălie a partidelor [15, p.35], rezultă că politicianismul constituie modalitatea coruptă a parlamentarismului. Caracterizarea regimului parlamentar poate fi făcută însă și din alte puncte de vedere. Cu titlu de exemplu, menționăm opinia altor autori, potrivit cărora în parlamentarism se regăsesc trei principii ale democrației liberale, având un anumit conținut juridic și o anumită semnificație politică în regimul parlamentar: separația puterilor, principiul reprezentativ și cel al legalității [16, p.17-19].

Dacă parlamentarismul presupune nu doar o concepție formală, exclusiv organică, despre Parlament, chiar dacă ea este indispensabilă, ci, în plus, întregul ansamblu de relații, îndeosebi cele din Parlament și Guvern, șeful statului, precum și societatea politică sau civilă în general, politicianismul semnifică deturnarea finalității acestor relații de la rațiunea lor intrinsecă la elemente alienante, suprapuse și, de regulă, oculte, pe care îl reprezintă interesul personal. Politica este esențialmente altruistă, întrucât înseamnă a acționa pentru promovarea binelui comun, deci în folosul altora și în virtutea unui ideal sau a unei concepții. Politicianismul presupune folosirea tuturor acestor caracteristici pentru obținerea unor foloase strict personale, de regulă, materiale. De aceea, subliniem că el constituie un parlamentarism aservit, corupt.

După această necesară delimitare, revenind asupra problematicii naturii parlamentarismului, se impune o precizare: regimul politic al monarhiei constituționale, potrivit Constituțiilor din 1866 și 1923, ca și cel actual rezultat din Constituția RM în vigoare este parlamentar. Pentru perioada monarhiei, această caracterizare nu a fost negată. Așa cum a arătat prof. Tudor Drăganu, „ principalele elemente componente ale regimului parlamentar – bifurcarea executivului, lipsa de răspundere a șefului statului, dreptul lui de a numi Guvernul și de a dizolva Parlamentul, răspunderea politică a miniștrilor în fața adunărilor legislative, principiul solidarității ministeriale etc. s-au păstrat statornic"[10, p.362].

Parlamentarismul modern există și este conectat cu democrația de masă, dând naștere unei atitudini contradictorii. Democrația care se străduiește pentru identitatea guvernanților și guvernaților, se confruntă cu parlamentul, creând o criză și pentru unii și pentru alții. Cum ar putea fi justificată o instituție bazată pe discuții ale deputaților liberi, independenți, ce dețin imunitate ?

Criza parlamentarismului, criza democrației, criza statului sunt inextricabile și totodată acestea sunt interdependente.

De asemenea, parlamentarismul este atestat ca fiind un fenomen politic și instituțional strâns legat de statul de drept, de democrația constituțională, de idea de reprezentare politică și de căutare a celor mai eficiente metode de guvernare în cadrul democrației reprezentative [8, p. 185]. În acest sens, se consideră că apariția Parlamentului modern este legată, în special, de apariția și evoluția raporturilor juridice de reprezentare [2, p.406].

Idea de reprezentare este una modernă, apărută ca o reacție împotriva despotismului feudal, fundamentând conceptele de democrație directă și democrație indirectă. Prin *democrație directă* se înțelege o adunare a poporului care îndeplinește, ea însăți, actele vieții statale. Este de la sine înțeles că teritoriile întinse și populația numeroasă fac imposibilă exercitarea democrației directe și exprimarea, în mod direct, a voinței generale, și astfel a apărut democrația indirectă, idea reprezentării și raporturile de reprezentare [2, p.406].

Consecința ideii de reprezentare a fost apariția reprezentanților (deputați, senatori), care au format parlamentele, instituția reprezentanței naționale, ce realizează în calitate de putere distinctă funcția legislativă a statului, precum și sistemele electorale, în baza cărora reprezentanții poporului sunt desemnați.

În esență, *democrația indirectă* sau *reprezentativă* presupune că poporul, singurul titular al suveranității, alege, în mod periodic și pentru o perioadă limitată de timp, un anumit număr de persoane care să exercite puterea în numele său. Prin urmare, unul dintre principiile fundamentale ale organizării politice statale a societății constituie, alături de teoria separației puterilor în stat, principiul reprezentării voinței suverane a poporului [9, p. 26].

În sensul cel mai larg, atestă Gheorghe Costachi, regimul reprezentativ al unei țări constituie un ansamblu de autorități alese de popor, pentru a exercita puterea în numele lui [17, p.4].

Din punct de vedere instituțional, principiul reprezentării se realizează în mod special de către puterea legislativă întruchipată în instituția Parlamentului, organ reprezentativ al voinței generale și obligatorii a societății.

Din punct de vedere politic, Parlamentul, ca reprezentant al suveranității naționale, decide soarta guvernelor, aprobând cabinetele și programele de guvernare, sau dimpotrivă, emiterea acestora, controlează executivul prin diferite modalități și mijloace constituționale și regulamentare, și stabilește liniile directoare ale politicii interne și externe prin crearea legislației primare pentru reglementarea celor mai importante relații sociale [2, p.407].

Din punct de vedere juridic și constituțional, calitatea Parlamentului de întruchipare a suveranității naționale realizează, într-o formă instituțională, una dintre cele mai importante funcții ale statului, și anume funcția legislativă, constituind puterea legislativă a statului. Această calitate juridică a Parlamentului îi conferă un statut aparte în cadrul sistemului autorităților statului, care rezultă din modul de formare (procesul electoral) a corpului legiuitor, din proceduri speciale de luare a deciziilor și de desfășurare a întregii activități, precum și din prerogativele conferite membrilor Parlamentului pentru garantarea exercițiului mandatului în condiții optime [2, p.407].

Una dintre criticile aduse calității de organ reprezentativ a Parlamentului, precum și principiului reprezentării drept trăsătură specifică a parlamentarismului, își găsește expresia în ideea că „Parlamentul, deși este organul reprezentativ suprem al poporului, reprezintă de fapt numai pe cetățenii cu drept de vot care participă la alegerea sa”[18, p.193]. Autorul A. Varga infirmă această idee, considerând de neconceput ca organul reprezentativ suprem al țării să nu reprezinte întreaga națiune, ci doar pe „cetățenii cu drept de vot”. Evident, prin calitatea juridică și rolul pe care îl ocupă Parlamentul în sistemul statal, datorită funcției de conducere a întregii societăți, este imposibil și de neadmis ca organul reprezentativ al suveranității naționale să împartă societatea între cei care au drept de vot și cei care nu au drept de vot. Cu atât mai puțin cu cât majoritatea acelor persoane care nu au drept de vot sunt minori, prin urmare mai vulnerabili, iar reprezentarea lor (ca membri egali ai societății se impune (cel puțin) în egală măsură cu persoanele cu drept de vot [2, p.408].

De asemenea, s-a menționat că „regimul separației puterilor presupune cooperarea autorităților publice, dar exclude subordonarea față de o anume autoritate de stat a tuturor celorlalte, chiar dacă această autoritate ar fi de reprezentanță națională” [19, p. 115].

Din cele menționate putem desprinde o concluzie relevantă pentru cercetarea în cauză, și în special că Parlamentul nu reprezintă „puterea" în esență, ci doar una dintre ramurile puterii statului, care realizează conducerea politică a societății. Și în consecință, pe de o parte, și Parlamentul este supus legilor, ca și toate celelalte organe ale statului, este subordonat și obligat să se conformeze propriilor legi, pe care trebuie să le respecte, aceasta fiind o expresie a aplicării principiului statului de drept. Pe de altă parte, în virtutea principiului separației puterilor în stat, și Parlamentul se află într-un raport de colaborare și control reciproc cu celelalte puteri, respectiv autorități ale statului.

Totodată, autorul Tudor Drăganu afirmă că, din punct de vedere al valorificării principiului reprezentării voinței suverane a poporului, Parlamentul are întâietate politică și juridică (fără a crea vreo relație de subordonare sau supraordonare instituțională) față de toate celelalte autorități ale statului [20, p.94].

În acest context se supune criticii și afirmația lui D. Verney: „…parlamentul ca un tot întreg deține supremația asupra părților sale componente (guvernului și adunării), dintre care nici una nu o poate domina pe cealaltă [21, p.32-33]. Această teză fiind discutabilă astăzi, deoarece parlamentarismul se raționalizează, iar puterea executivă joacă un rol important în activitatea parlamentului.

Astfel, pentru parlamentarism este caracteristică democrația, reprezentativitatea parlamentară, conlucrarea dintre parlament și guvern, logica supraviețuirii lor în comun, dominarea parlamentului sau a guvernului – în funcție de modelul sistemului parlamentar adoptat în stat, separația puterilor este acceptată din punct de vedere constituțional, dar sistemul politic este astfel construit încît cabinetul și parlamentul sunt puse în situația de a interfera intens, de a colabora și, cîteodată, de a-și aplica măsuri punitive, mergînd pînă la demiterea guvernului prin moțiunea de cenzură sau dizolvarea forului legislativ de către șeful statului (șeful executivului, după caz).

Referințe bibliografice:

1. Monac C., Parlamentul și securitatea națională, București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial", 2006.
2. Costachi Gh., Hlipcă P., Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept, Tipografia Universității „Transilvania", Brașov, 2010.
3. Micul dicționar academic, ed. Univers enciclopedic, București, 2003.
4. Dicționar enciclopedic, ed. Cartier, București, 2001.
5. Большой юридический словарь под ред. А. Я. Сухарева, В.Е. Крутских, Москва, Инфра-М, 2002.
6. Deleanu I., Instituții și proceduri constituționale, ed. Servo-Sat, Arad, 1998, vol. I.

7. Florin Bucur Vasilescu, Constituționalitate și constituționalism, ed. Național, București, 1998.
8. Eremia M.C., Dragnea D.M., Introducere în dreptul constituțional. Note de curs. Ediția a 2-a, revizuită și adăugită. București: Editura Hamangiu, 2007.
9. Varga A., Constituționalitatea procesului legislativ. Monografie. București: Ed. Hamangiu, 2007.
10. Drăganu T., Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1916, ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1991.
11. Enache M., Constantinescu M., Renașterea parlamentarismului în România, ed. Polirom, Iași, 2001.
12. În acest sens, Carl Schmitt, în Parlamentarism și democrație, Seuil, paris, 1988, p. 40, arată că „guvernămîntul parlamentar" presupune ca „legislativul să domine executivul", idee de bază ce constituie „fundamentul spiritual ultim al parlamentarismului".
13. Guceac I., Curs elementar de drept constituțional, F.E.P Tipografia centrală, Chișinău, 2004
14. Rădulescu-Motru C., Cultura română și politicianismul, Librăria Socec, București, 1904, pp. III-IV
15. Ionescu Gh., Madariaga I., Opoziția, ed. Humanitas, București, 1992.
16. Pierre Lalumière, Andrée Demichel, Les régimes parlamentaires européens, ed. A 2-a, Presses Universitaires de france, col. Thémis, paris, 1978.
17. Costachi Gh., Cușmir V., Probleme ale statului de drept și administrării democratice, Chișinău, 2001
18. Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G., Constituția României, comentată și adnotată, București: Lumina Lex, 1997
19. Enache M., Controlul parlamentar, Iași: Ed. Polirom, 1998.
20. Drăganu T., Drept constituțional și instituții politice, Tratat, vol. II, Cluj Napoca, 2000.
21. Verney D., The analysis of political systems, London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1959