

REGIMUL PARLAMENTAR

Marian Enache*

Abstract:

Each democratic political regime is based on a particular model of parliamentarianism, which complies with certain characteristic features but also has some national peculiarities depending on the type and the level of civilization and political culture, on resources and on the institutional traditions. Parliamentarianism has become a prerequisite of democracy owing to its pluralist structure.

Keywords: Parliamentary regime, two-party system, pluralism, multi-party system, parliamentary sovereignty, democracy, political parties

Résumé:

Chaque régime politique démocratique est fondé sur un modèle particulier du parlementarisme, qui répond à certaines caractéristiques, mais aussi présente des particularités nationales, selon le type et le niveau de civilisation et de culture politique, les ressources, les traditions institutionnelles. Le parlementarisme est devenu une condition *sine qua non* de la démocratie, en raison de sa structure pluraliste.

Mots-clés: Les système parlementaire, le tripartisme, le pluralisme, le multipartisme, la souveraineté parlementaire, la démocratie, les partis politiques

Plasticitatea regimului parlamentar, îndeosebi, capacitatea sa de adaptare la diferite situații politice și tradiții dintre cele mai particulare reprezintă principala explicație a expansiunii sale în lume.

Parlamentarismul a suferit o profundă transformare sub impactul introducerii votului universal și al dezvoltării pluralismului politic, al partidismului. Sunt aspecte asupra cărora doctrina insistă în explicarea parlamentarismului democratic actual. În ciuda existenței unor trăsături generale, nu se poate afirma că, astăzi, există un model unic de parlamentarism. Fiecare regim politic democratic are la bază un model aparte de parlamentarism, care respectă anumite trăsături, dar prezintă și particularități naționale în funcție de tipul și nivelul de civilizație și cultură politică, de resurse, de tradiții instituționale. Subliniem faptul că imaginea teoretică generală este nu numai mai săracă decât realitățile regimului parlamentar din fiecare țară în care el s-a implementat, în funcție îndeosebi de sistemul său constituțional și de raportul real al forțelor politice, ce animă viața publică, dar și, poate, prea sumară,

incompletă și oricum rezultatul unei opțiuni¹.

Dacă avem în vedere numai desemnarea șefului statului fie direct de către corpul electoral, ca în România sau în Franța, fie de către Parlament, ca în Italia sau în Germania, precum și atribuțiile acestuia, ca în regimul

¹Într-o altă opinie, regimul parlamentar se caracterizează prin trei principii ale democrației liberale, respectiv: separația puterilor, principiul reprezentativ și principiul legalității. Spre deosebire de regimul parlamentar în care separația puterilor este suplă, permițând colaborarea puterilor în realizarea echilibrului instituit, în regimul prezidențial separația puterilor în stat are un caracter rigid. De asemenea, nici principiul reprezentativ și nici cel al legalității, recunoscute și de regimurile totalitare, nu sunt exclusiv specifice regimului parlamentar. De aceea, nu am reținut nici criteriile propuse de autorii sus menționați, întemeiate pe teoria echilibrului și pe cea a responsabilității politice datorită caracterului lor incomplet și insuficient pentru a caracteriza regimul parlamentar, așa cum înșiși autorii menționați o afirmă. A se vedea P. Lalumière, A. Demichel, *Les régimes parlementaires européens*, Presses Universitaires de France, Paris, 1978, p. 17-35, 36 și urm. În formularea lapidară a lui B. Mirkine-Guetzévich, parlamentarismul se definește prin cerința ca majoritatea să aibă executivul și cabinetul său. Însă, considerăm că această formulă trebuie decodificată prin înfățișarea condițiilor de bază în care o asemenea cerință, în fond esențialmente politică, se poate realiza fără a altera democrația parlamentară.

* Dr., cercetător științific.

parlamentar dintr-o monarhie constituțională, cum este Anglia sau cum a fost în România din perioada antebelică, ori dintr-o republică în care atribuțiile șefului statului implică, în limite ce nu sunt doar simbolice, ci efective, exercițiul puterii, diversitatea este deconcertantă. De asemenea, altfel funcționează regimul parlamentar în condițiile bipartidismului, ca în Anglia, sau ale pluralismului excesiv, ca în România și, în general, în fostele țări socialiste, după disoluția politică a partidului unic.

Parlamentarismul, ca metodă de reprezentare, s-a dezvoltat în Anglia, ca urmare a înțelegerii dintre aristocrație (Camera Lorzilor) și burghezii (Camera Comunelor). În Anglia, democrația s-a născut și s-a afirmat „în și prin Parlament”². Parlamentul englez, rezultat din *curia regis*, își află originile în secolul al XIII-lea, când reunea „stările”, adică baronii, prelații și, după anul 1295, cavalerii și delegații orașelor și comunelor³. Între această adunare, care se va diviza în două Camere – Camera Lorzilor și Camera Comunelor – și rege a existat un lung conflict, al cărui apogeu a fost atins în secolul al XVII-lea, odată cu victoria Parlamentului asupra dinastiei Stuart, ce întruchipa absolutismul monarhic. Revoluția lui Cromwell a avut ca efect trecerea treptată a suveranității de la rege la Parlament⁴. Este și epoca marilor declarații de drepturi ce reprezintă, după *Magna Charta Libertatum*, legile fundamentale ale regatului: *Petiția de drepturi* din 1628, *Actul Habeas Corpus* din 1679 și *Bill of Rights* din 1689. A fost o evoluție concomitentă și cu apariția și dezvoltarea principiului reprezentativității politice, consacrat definitiv după victoria parlamentarismului. Încă din secolul al XIII-lea, s-a stabilit că aleșii nu trebuie să primească instrucțiuni de la electori, configurându-se astfel una dintre caracteristicile de bază ale mandatului reprezentativ. În urma conflictului dintre Parlament și rege, anul 1543 marchează trecerea de la doctrina „*King's Parliament*”

(Parlamentul regelui) la aceea „*King in Parliament*” (regele în Parlament), care a permis Parlamentului să-și asume prerogative esențiale exercitate anterior de rege, afirmându-și astfel suveranitatea⁵. Execuția lui Carol I este justificată tocmai de învinuirea că regele a rupt acest pact. În 1688, odată cu desemnarea regelui de către Parlament, monarhia engleză devine definitiv constituțională, în sensul că ea este instituită și organizată de Parlament. Acesta, cu corectivul că și regele este integrat în el, potrivit formulei „*King in Parliament*”, asigură, în mod coerent și univoc, exercițiul suveranității. Regimul reprezentativ astfel format permitea legitimarea puterii, întrucât Parlamentul reflectă, prin compoziția sa – Camera Lorzilor, Camera Comunelor și regele – diversitatea organică a națiunii. De aceea, reprezentantului unic, Parlamentul, i-a revenit formarea voinței naționale, cât și exprimarea prin lege a binelui comun pentru întreaga societate⁶. În asemenea condiții, deliberarea și principiul majorității au căpătat o importanță deosebită, permițând găsirea unor soluții pentru conflictele ce apar, de natură să conducă la formarea unei voințe unice care, la rândul său, fiind rezultatul dezbaterii parlamentare, al înfruntării dintre majoritate și opoziție, traducea, în ultimă analiză, în limbaj politic și juridic, pluralismul politic. Esențială a fost constituirea unui Cabinet responsabil politic în fața Camerei Comunelor, a cărei preeminență rezulta din legitimarea ei populară. De fapt, la puțin timp după înființarea sa, această Cameră a dobândit un rol deosebit în procesul legislativ, în general, deoarece niciun impozit nu se putea stabili fără acordul său. Ulterior, corectarea prerogativelor Parlamentului a fost mai ales în folosul său. Astfel, de exemplu, inițial responsabilitatea miniștrilor era doar penală, printr-o procedură de „*impeachment*” în fața Camerei Comunelor, ce avea ca efect punerea lor sub acuzare, urmând ca judecata să se facă de Camera Lorzilor, care îi putea condamna și la moarte. Începând cu anul 1689, simpla amenințare cu o asemenea eventualitate îi va determina să se retragă, atunci când sunt dezavuați în Camera

² C. Grewe, H. Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, PUF, Paris, 1995, p. 201 și 204.

³ A se vedea C. Ionescu, *Drept constituțional comparat*, Editura C. H. Beck, București, 2008, pp. 78-80.

⁴ L. Prakke, C. Kortmann (eds), *Constitutional Law of 15 EU Members States*, Kluwer, The Netherlands, 2004, p. 868.

⁵ C. Grewe, H. Ruiz Fabri, *op. cit.*, p. 204.

⁶ C. Ionescu, *Drept constituțional contemporan*, Editura C.H.Beck, București, 2008, p. 474.

Comunelor, și astfel o responsabilitate politică colegială, *a priori*, se substituia responsabilității penale și individuale *a posteriori*⁷. Astfel, Cabinetul devine un organ colegial, solidar și condus de primul-ministru, responsabil sub aspect politic față de Camera Comunelor. Evoluția ulterioară a avut un impact important asupra regimului inițial. Acesta era, incontestabil, liberal, dar nu și democratic, suportul său electoral fiind foarte restrâns. Reformele succesive ce au condus la instituirea, în 1918, a votului universal, au avut ca rezultat, în esență, că autoritățile a căror recrutare era în afara circuitului democratic au fost practic înlăturate de la exercițiul puterii. Astfel, monarhia a rămas doar un simbol al perenității, iar prin *Parliament Act* din 1911 și 1949, Camera Lorzilor și-a pierdut statutul inițial, întreaga putere în Parlament fiind concentrată în Camera Comunelor⁸.

La aceasta se adaugă un fenomen unic în Europa, specific sistemului britanic, care este bipartidismul⁹.

În evoluția parlamentarismului european, un rol esențial l-a jucat Revoluția franceză de la 1789, care a substituit suveranității monarhice suveranitatea poporului sau a națiunii. În acest sistem nu există compromis, accesul poporului la putere pare direct. Ambiguitatea opțiunii va răbufni destul de repede: ea presupunea instaurarea democrației directe, în spiritul lui Jean-Jacques Rousseau, pe când prin intermediul concepției

⁷ P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Masson, Paris, 1999, p. 164. A se vedea în acest sens și Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et sciences politiques*, Armand Colin, Paris, 1999, p. 147 și 148.

⁸ C. Ionescu, *op. cit.*, p. 474.

⁹ Bipartidismul constă în faptul că în Anglia numai două partide au avut un rol decisiv. Aceasta nu înseamnă că nu există numeroase alte partide, dar care niciodată nu s-au putut impune în Parlament, spre a participa la guvernare. În secolul al XIX-lea, scena politică a fost dominată de conservatori, a căror filiație este în Partidul Tory, tradiționalist, și de liberali, ce au rezultat din Partidul Whing, reformatori. La finele acestui secol și la începutul secolului al XX-lea au erupt Labour Party (laburiștii) care, beneficiind de sprijinul sindicatelor, i-au înlocuit pe liberali. Perioada interbelică a cunoscut un efemer sistem tripartid, după care laburiștii s-au impus în cadrul „two parties system”. A se vedea și A. Radu, *Sisteme politice contemporane*, Cartea Universitară, București, 2003, pp. 47-51.

privind suveranitatea națională, în realitate a triumfat democrația reprezentativă. Denumirea de „Adunare Națională” pentru instituția Parlamentului, adoptată la 17 iunie 1789, înainte chiar de luarea Bastiliei, „marchează debutul Revoluției”¹⁰. Această tensiune între afirmarea suveranității absolute a poporului și medierea ei prin reprezentare a avut ca rezultat frustrarea poporului de fructul victoriei sale, care era exercițiul puterii.

După experiența monarhiei limitate, regimul parlamentar s-a impus mai întâi prin ceea ce a fost denumit ca fiind „parlamentarismul orleanist”, în cadrul căruia s-au acumulat trăsăturile caracteristice regimului parlamentar¹¹. Orleanismul este un regim dualist, întrucât regele, deși nu mai este conceput pe temeiul unui drept divin, ca în monarhia absolută, păstra prerogative importante, Guvernul fiind responsabil sub aspect politic atât față de rege, cât și față de Parlament (mai ales ca urmare a unei evoluții acumulate în acest sens). De aceea, sistemul reflectă împărțirea țării între principiul monarhic și cel reprezentativ, Guvernul reprezentându-l pe rege în Parlament și pe acesta în fața regelui. Un asemenea regim poate exista de fiecare dată când între șeful statului și Parlament există o departajare semnificativă a puterii, de natură a crea un dualism în exercitarea ei, pivotând pe echilibrul instituțional asigurat de Guvern. În toate cazurile dualitatea rezultată are un caracter tranzitoriu. Prin natura ei, ea poate fi conflictuală, îndeosebi atunci când Guvernul nu mai poate asigura echilibrul între șeful statului și Reprezentanța națională care, îndeosebi pe calea unor practici consacrate cutumiar, polarizează exercițiul real al puterii. De aceea, regimul dualist este doar o perioadă de tranziție către regimul parlamentar monist, în care ambiguitatea la care ne refeream dispare, exercițiul puterii fiind în esență la Guvern, cu sprijinul majorității ce l-a investit, iar atributele șefului statului nefiind de natură a contrabalansa sau a se contrapune acestui exercițiu, întrucât reprezintă, mai mult sau mai puțin, un complement, desigur în afara celor prin care

¹⁰ M. Ameller, *L'Assemblée Nationale*, Presse Universitaire de France, Paris, 1994, p. 3.

¹¹ P. Lalumière, A. Demichel, *op. cit.*, p. 52 și urm.

șeful statului simbolizează perenitatea națiunii și continuitatea statului. În consecință, evoluțiile ulterioare ale vieții politice din Franța au condus la edificarea parlamentarismului democrat, odată cu Constituția din 1875, în mare măsură prin consacrarea expresă a unor cutume și, mai ales, prin aplicarea în alt mod a regulilor de guvernare, într-un context social și politic schimbat, ca urmare a jocului partidelor politice¹².

Caracteristicile acestui tip de parlamentarism sunt multipartidismul, suveranitatea parlamentară și rolul șters al șefului statului¹³. Multipartidismul a fost caracteristic, în Franța, și în timpul celei de-a patra republici, dar Constituția din 1958 s-a abătut de la regulile parlamentarismului clasic, în favoarea executivului, prin implementarea unor reguli ale parlamentarismului raționalizat, mai ales în scopul asigurării eficacității ordinii guvernamentale, a democrației semidirecte, pe calea referendumului și a controlului constituționalității legii.

În Germania, regimul parlamentar instituit prin Legea fundamentală a Republicii Federale Germania din 1949 nu se întemeia pe tradiții consolidate, deoarece în imperiul german autoritatea dominantă în stat era a Keiserului, așa încât cu cele câteva reguli incipiente specifice parlamentarismului, prevăzute de Constituție, nu s-a putut dezvolta, cum a fost cazul în Anglia sau Franța, în timpul monarhiei limitate, sistemul politic spre edificarea regimului parlamentar. Nici Republica de la Weimar (1919-1933) nu a condus la stabilirea unui autentic regim parlamentar, îndeosebi datorită modului de scrutin bazat pe reprezentarea proporțională integrală¹⁴. Cu toate regulile instituite în Constituția de la Weimar, ce ar fi putut conduce la stabilirea unui asemenea regim, evoluția nefavorabilă, mai ales datorită imposibilității de formare a unor majorități coerente și stabile în Parlament, a avut drept consecință perpetuarea preeminenței

tradiționale a executivului¹⁵. Evident că regimul nazist a constituit negarea brutală a oricărei modalități de parlamentarism. În contextul favorabil democratizării țării, în 1945, regimul parlamentar a fost o opțiune esențială, receptată de Legea fundamentală a Republicii. Aceasta asigură preeminența Parlamentului bicameral, alcătuit tradițional din Bundestag, ce reprezintă întreaga populație, și Bundesrat, ce reprezintă statele (landurile) federale. Dacă recrutarea reprezentanților statelor în Bundesrat este clasică într-un regim parlamentar (fiecare land având un număr de locuri, ce diferă, într-o mică măsură, în funcție de populație), alegerea membrilor Bundestagului, printr-un sistem mixt, al reprezentării proporționale personalizate, ce combină scrutinul proporțional cu cel uninominal, a fost de natură a degaja majorități parlamentare eficiente și stabile, favorizând și polarizarea vieții politice.

Parlamentarismul raționalizat se regăsește nu numai în ceea ce privește activitatea Parlamentului, dar și în ceea ce privește executivul, acesta având o structură dualistă, alcătuită din președintele Republicii, ce are statutul unui șef de stat parlamentar, precum și din Guvern. Esențial, într-un regim parlamentar, este ca Guvernul să se poată sprijini pe majorități stabile. Acestui scop îi este proprie în Germania îndeosebi mișcarea de cenzură constructivă, potrivit căreia admisibilitatea unei asemenea mișcări este condiționată de desemnarea chiar în cuprinsul acesteia a personalității viitorului cancelar, șef al Guvernului, în cazul în care mișcarea ar fi admisă. Este o formulă ingenioasă pentru asigurarea stabilității guvernamentale, fără alterarea responsabilității politice a Guvernului față de Parlament, pe care, însă, Adunarea Constituantă din România nu a receptat-o. Parlamentarismul german este monist și democratic. În jocul politic între puteri, rolul principal revine cancelarului federal. Intenția constituantului a fost de a institui un regim parlamentar cu o structură colegială, un „regim de Cabinet”, comparabil cu cel al Angliei din a doua jumătate a secolului al XIX-lea¹⁶. Cancelarul este ales de Bundestag cu votul

¹² C. Leclercq, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Litec, Paris, 1999, p. 38 și urm.

¹³ P. Lalumière, A. Demichel, *op. cit.*, p. 65-64.

¹⁴ J. Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, vol.2, Economica, Paris, 1990, p. 764.

¹⁵ P. Lalumière, A. Demichel, *op. cit.*, p. 429-440.

¹⁶ B. Chantebout, *op. cit.*, p. 339.

majorității membrilor săi și are prerogativa de a-și desemna singur membrii Guvernului pe care îl conduce, fără a mai avea nevoie de acceptul Budestagului. Legea fundamentală a instituit și o formulă originală de control al constituționalității legii, ceea ce asigură supremația Constituției, temeiul instituțional al regimului parlamentar. Astfel, regimul parlamentar din Germania, mai ales datorită influenței sale în alte state, cum este Austria, Cehia, Ungaria, Spania sau Portugalia, a devenit, alături de variantele clasice ale parlamentarismului din Anglia și Franța, un nou model, îndeosebi datorită eficacității sale incontestabile.

În perioada 1946-1948, nici regimul politic italian nu avea o tradiție parlamentară, deoarece regimul fascist durase prea mult pentru ca noile generații politice, rezultate din rezistență, să fie influențate de statul liberal dinaintea de 1922. De aceea, regimul liberal parlamentar italian a fost edificat îndeosebi pe democrația creștină, având de înfruntat, însă, un partid comunist puternic.

În 14 martie 1848, regele Carol-Albert extinsese statutul constituțional al regatului Sardiniei întregii Italii, pe măsură ce se realiza unitatea ei națională. S-a constituit astfel o formă de guvernământ având la bază o monarhie constituțională pură¹⁷. Acest statut era puternic influențat de constituțiile regimului orleanist din Franța, potrivit Cartei din 1814 și 1830, asigurând astfel, deși nu în mod expres, acumularea trăsăturilor care vor conduce la instituirea unui regim liberal și parlamentar. Acesta nu a rezistat șocului social și politic de după primul război mondial, cu toată deschiderea sa spre un regim democrat, prin includerea în viața politică a țării a maselor catolice, care refuzaseră până atunci orice participare, cât și a partidului socialist.

Constituția din 1947, intrată în vigoare la 1 ianuarie 1948, este de inspirație liberală, consacrand respectul drepturilor și al libertăților cetățenilor, separația suplă a puterilor, responsabilitatea politică a miniștrilor față de

Parlament. Influența socialistă este evidentă mai ales în formularea principiilor noului regim, cât și a drepturilor sociale, ce se adaugă celor clasice. Constituția asigură preeminența Parlamentului, cu o structură duală, Camera Deputaților și Senatul, în principiu egale, ceea ce însă nu a creat blocaje datorită compoziției lor politice aproape identice. Executivul este bicefal, alcătuit din Președintele Republicii, având atribuții limitate, și Guvernul, responsabil politic față de Parlament. Ca o garanție a regimului constituțional, s-a instituit controlul constituționalității legii. O caracteristică a regimului o constituie multipartidismul, favorizat de sistemul reprezentării proporționale, și rolul grupurilor de presiune, mai semnificativ poate decât în oricare altă țară, cu excepția, desigur, a Statelor Unite ale Americii. Rolul sporit asumat de partidele politice în funcționarea sistemului politic italian a făcut ca acestea să dețină în fapt pârghiile reale ale puterii, ceea ce a dus la o partidocrație exacerbată¹⁸. Schimbarea sistemului electoral în 1994 și opțiunea pentru combinarea scrutinului proporțional cu cel uninominal cu un singur tur au avut ca urmare erodarea rolului partidelor politice și raționalizarea parlamentarismului tradițional¹⁹.

Considerăm că exemplele succint înfățișate sunt edificatoare pentru extinderea regimului parlamentar în democrațiile europene. Ca o caracteristică generală, rezultă faptul că după constituirea celor două variante clasice ale acestui regim, în Anglia și în Franța, el a fost receptat în numeroase state, pe măsura triumfului concepțiilor liberale, dar adevărata sa expansiune este după democratizarea acestui regim, când a fost intim legat de expansiunea democrației, ca una dintre cerințele acesteia, mai ales după al doilea război mondial, în statele anterior supuse unor regimuri politice autoritare sau chiar, ca în Germania și Italia, totalitare, ca o consecință a înfrângerii nazismului și fascismului, precum și după prăbușirea regimurilor comuniste din estul Europei, ca o consecință a înfrângerii mișcării politice ce dominase în acele state.

¹⁷ P. Ciriello, *Le régime politique de L'Italie*, în G. Vrabie, *Les régimes politiques des pays de L'U.E. et de la Roumanie*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 2002, p. 253.

¹⁸ O. Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, Seuil, Paris, 1994, p. 582.

¹⁹ C. Leclercq, *op. cit.*, p. 329.

Pentru a înțelege aceste din urmă evoluții, specifice secolului al XX-lea, este necesar, în prealabil, să înfățișăm transformarea regimului parlamentar inițial în regimul parlamentar democratic actual.

Această prefacere, inaugurată la finele secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea, este legată de două fenomene conjuncte: generalizarea votului universal, pe de o parte, și conturarea sistemului modern de partide, pe de altă parte.

În perioada începuturilor parlamentarismului, votul cenșitar asigura dreptul unei părți restrânse a cetățenilor să formeze corpul electoral. Marea masă a cetățenilor rămânea inactivă din punct de vedere politic, neavând nicio posibilitate instituțională de a participa la procesul decizional, mai precis, la desemnarea actorilor politici care urmau să inițieze și să pună în aplicare programe de politici publice, decizii de guvernare. Cei rămași în afara jocului politic erau totuși contributory la bugetul național și destinatari ai aparatului instituțional de guvernare. Cu cât censul de avere, de regulă în funcție de impozitul plătit, era mai ridicat, cetățenii cu drept de vot și cei care puteau fi aleși formau o minoritate mai restrânsă. În această prezentare nu interesează modul concret de organizare a sistemului de vot, pe clase de alegători, în funcție de locurile atribuite circumscripțiilor electorale – așa-numitele circumscripții putrede etc., cât tendința generală ce corespundea unei stări sociale caracteristice. Analfabetismul, situația materială precară a majorității cetățenilor, starea mijloacelor de comunicare etc. erau tot atâtea piedici, de ordin obiectiv, social-economic, pentru participarea lor la viața publică. În schimb, nivelul ridicat al culturii și interesului celor avuți sau mai avuți a permis formarea unei clase politice informate, cultivate și active, înclinată către compromisuri, care, deși reprezenta, pe de o parte, interesele unei aristocrații în descreștere și ale burgheziei în ascensiune, a permis formarea pragmatică și în timp a regimului parlamentar, în ambianța ideologiei liberale ce triumfa atât în viața publică, cât și în cea privată. Este perioada declarațiilor de drepturi care, poate, mai pregnant decât orice altceva, marchează

desprinderea societății civile și politice de Evul Mediu, a proclamării libertăților publice și a începuturilor democrației, prin transformarea supușilor în cetățeni și afirmarea dreptului poporului de a impune guvernarea țării în favoarea sa. Este epoca dispariției monarhiilor absolute și transformarea lor în monarhii constituționale.

Prin originea sa, regimul parlamentar este indisolubil legat de capitalism și de progresul economic²⁰. Datorită acestui lucru, regimul parlamentar nu a putut să se dezvolte mai energic decât în țările în care structurile capitaliste și principiile economiei de piață s-au putut manifesta din plin. Spre deosebire de statele din Vestul Europei, în care capitalismul a apărut și s-a dezvoltat mai devreme, țările Europei Centrale și de Est au adoptat parlamentarismul prin imitație, îndeosebi după primul război mondial, dar într-o formă care nu a putut să împiedice apariția unor regimuri autoritare²¹. Ridicarea generală a nivelului de trai ca urmare în special a progresului tehnologic și extinderii bogăției sociale, în procesul de formare și consolidare a pieței capitaliste, a avut drept consecință lărgirea treptată a corpului electoral prin modificarea succesivă a condițiilor de cens și apariția votului universal, mai întâi masculin și apoi feminin. Este o evoluție care a fost accelerată de condițiile primului război mondial: „Un om, un vot”.

Acest standard, care în fond corespundea individualismului liberal, a avut un puternic impact chiar asupra partidelor liberale care au fost, de regulă, promotorii reformelor, care au permis accesul la viața publică a mării majorități a cetățenilor, în condiții normale nu doar în situațiile de criză, promovarea unor noi interese, îndeosebi ale muncitorimii în ascensiune și, mai ales, formarea partidelor moderne. Ironia istoriei a fost ca partidele liberale, ca în Anglia, să fie între primele victime ale noilor forțe politice ce se afirmau.

Puterea politică a fost, în mod tradițional, domeniul de manifestare a unor personalități individuale. Apariția unor noi ideologii, îndeosebi de inspirație socialistă,

²⁰ P. Lalumière, A. Demichel, *op. cit.*, p. 74.

²¹ *Idem*, p. 75.

progresul tehnologic, mutațiile din societate, inclusiv creșterea demografică, au modificat esențial exercițiul puterii. Votul universal a modificat radical datele jocului politic, întrucât a presupus încadrarea politică a noilor mase de alegători. Împărțirea între cetățeni activi și pasivi dispare. Astfel apar partidele moderne. Dacă începuturile au fost ale partidelor de cadre, adică de notabilități, al căror rol politic era îndeosebi electoral, fără a modifica esențial menirea tradițională, evoluția și duritatea luptei politice, inclusiv a competiției electorale, au condus la formarea partidelor de mase²².

În general, partidele moderne se înfățișează ca organizații structurate, ierarhizate, cu efective variabile de aderenți și militanți, precum și dotate cu organe de conducere în scopul realizării unor obiective și programe proprii. În aceste condiții personalitățile politice nu-și mai pot îndeplini rolul decât dacă sunt propulsate de un partid politic, întrucât numai acesta poate asigura cucerirea și exercitarea puterii. Chiar dacă partidul s-a constituit sub influența unei anume personalități, regula este aceeași. Lupta politică pentru putere este expresia competiției dintre partide, ca intermediari între stat și societate, arbitrată de corpul electoral cu ocazia alegerilor. În acest sens, activitatea reprezentanților este sub control electiv, intermediat însă de partidul care îi sprijină. Structurile de partid (sau partidele) și capacitățile de care dispun, ce animă competiția, precum și programele prezentate, ce permit electoratului să-și dea verdictul, devin mijloace prin care partidele și reprezentanții lor acced sau nu la putere. De asemenea, în exercitarea puterii, rolul partidelor rămâne esențial pentru îndeplinirea liniei (orientării) lor politice, programelor cu care au învins.

Astfel, regimul parlamentar a suferit o profundă reformă. Separația dintre majoritate și Guvern, în mare măsură tinde să se estompeze. Mai exact, ea dobândește un aspect pur juridic, cu caracter îndeosebi formal, deoarece aceeași sau aceleași forțe politice alcătuiesc atât majoritatea parlamentară, cât și Guvernul. Regimul de separație este înlocuit de solidaritatea politică dintre majoritate și

Guvernul pe care l-a investit prin votul său de încredere. Cu alte cuvinte, apare o altă relație fundamentală, binomul majoritate-opoziție, care pune în mișcare atât disputa politică în Parlament, cât și viața politică în general, iar ca expresie nemijlocită a democrației, alternanța la putere²³.

A governa, într-un regim parlamentar, este mai puțin rezultatul unei alegeri politice tranșante, cât concilierea între interese opuse, astfel încât, prin aproximări succesive, să se degajeze o linie politică coerentă. Această metodă de elaborare a deciziilor politice, în care nu există „inamici” ci doar „adversari asociați”, distinge fundamental regimurile parlamentare de cele dictatoriale și a permis adaptarea, plasticitatea și receptivitatea parlamentarismului în funcție de schimbarea contextelor socio-politice din care a izvorât. Tocmai de aceea, în condițiile parlamentarismului democrat alternanța la putere a devenit esențială chiar pentru funcționarea binomului majoritate-opoziție, în sensul facilitării unor compromisuri, fără de care parlamentarismul nu există. Astfel, pluralismul politic a devenit o componentă a regimului parlamentar.

Instaurarea democrației a avut și alte consecințe ce interesează regimul parlamentar. În acest sens, remarcăm creșterea importanței opiniei publice care, mai ales datorită mijloacelor de informare în masă, atât scrise cât și audio-vizuale, permit ca orice dispută politică să devină, efectiv, națională. Cercul mai degrabă ezoteric al confruntărilor politice în parlamentele secolului al XIX-lea a fost definitiv pulverizat. Astăzi, confruntarea politică poate fi judecată aproape instantaneu, oricum într-un timp atât de scurt încât influența opiniei publice este ca o prezență invizibilă, dar permanentă. Astfel, procesul de guvernare a devenit, din ce în ce mai evident, un guvernământ de opinie. În mod corespunzător, transparența constituie o altă caracteristică proprie parlamentarismului democrat. La cele arătate se adaugă îmbinarea democrației reprezentative cu democrația semidirectă, pe calea referendumului, ce permite exprimarea

²² D. Colas, *Sociologie politică*, Editura Univers, București, 2004, p. 185 și 186.

²³ A se vedea pentru detalii C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, Editura C. H. Beck, București, 2008, pp. 340-343.

directă, nu prin intermediar, a deciziei corpului electoral. Influența crescândă a opiniei publice, alegerile și referendumul constituie, în opinia noastră, cele mai importante efecte ale democratizării regimului parlamentar, ce se integrează sau, oricum, se îmbină cu acest regim, întrucât rezultă din postulatul fundamental, din care el însuși a izvorât, care este guvernarea cu consimțământul guvernaților.

În același sens, al unor evoluții aflate în relații directe cu democratizarea parlamentarismului, este și cercetarea importanței și rolului grupurilor de presiune. Într-o societate democrată parlamentarul și Parlamentul în ansamblul său au pierdut monopolul reprezentării. Există și alte structuri reprezentative ale societății civile – partide, sindicate, organizații patronale, biserica, asociații de tot felul – ce concură la formarea voinței statale, inclusiv în Parlament²⁴. O altă forță, poate mai puțin evidentă în România este tehnostuctura, a cărei influență în formarea și fundamentarea deciziilor nu poate fi tăgăduită. În considerarea acestor noi actori, jocul politic în cadrul regimului parlamentar a devenit mult mai complex. El justifică procedurile prin care numeroase parlamente au permis accesul la lucrări și al acestor noi actori, prin reglementarea lobby-ului²⁵. Însăși practica parlamentară din România demonstrează că acesta este un fenomen ce nu poate fi ocolit, chiar dacă nu s-au instituit asemenea proceduri.

În concluzie, parlamentarismul s-a adaptat condițiilor unei societăți democratice în care se impune respectarea pluralismului politic și a drepturilor omului. Mai mult, el a devenit o condiție *sine qua non* a acesteia, mai ales după experiența unor regimuri politice care, deși cu instituții democratice, au înlăturat aspirațiile populare în închisoarea politică a unor dictaturi anacronice. În acest proces, Parlamentul are un rol esențial, îndeosebi datorită structurii sale pluraliste el fiind tribuna poporului²⁶.

Pentru a încheia problematica abordată, ne vom opri succint asupra evoluției parlamentarismului în România. Ideea

instaurării regimului parlamentar în Principatele Unite se regăsește în Statutul lui Cuza, deși unele reguli importante fuseseră stabilite prin Convenția de la Paris din 1856 și, într-o formă embrionară, fuseseră stabilite și în Regulamentele Organice. Nu interesează, în această viziune generală și de ansamblu, detalierea aspectelor concrete și faptul că, inițial, regulile specifice regimului parlamentar au fost aplicate prin conjugarea a două influențe distincte: externă, de către puterile protectoare, și internă, de către personalitățile ce reprezentau moșierimea progresistă și burghezia în ascensiune, sub influența culturii occidentale, îndeosebi franceze. Perioada monarhiei constituționale a Constituțiilor din 1866 și 1923 a însemnat și consacrarea regimului parlamentar. Referindu-se la evoluția produsă până în 1916, profesorul Tudor Drăganu arată că „deși principalele componente ale ideii de regim parlamentar intern – bifurcarea executivului, iresponsabilitatea politică 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 de-a lungul întregii perioade inaugurate de Unirea Principatelor și încheiate odată cu intrarea României în primul război mondial, factorii politici și statali care au dat conținutul acestor constante ale dreptului nostru constituțional au variat și, ca urmare, introducerea sistemului însuși a îmbrăcat aspecte diferite de la o perioadă istorică la alta”²⁷.

După primul război mondial, odată cu instituirea votului universal masculin și cu intrarea în vigoare a Constituției din 1923, începe perioada de democratizare a regimului parlamentar. Anterior sistemul de vot fusese cenșitar și suferise o evoluție asemănătoare cu a celorlalte țări europene prin lărgirea corpului electoral, ca efect al modificării censului de avere, exprimat de regulă prin cuantumul impozitului. Rezultă că evoluția sistemului parlamentar s-a realizat în concordanță cu evoluțiile similare din civilizațiile occidentale,

²⁴ C. Ionescu, *op. cit.*, pp. 396-398.

²⁵ *Idem*, pp. 419-421.

²⁶ I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar românesc*, Editura Actami, București, 1999, p. 118.

²⁷ T. Drăganu, *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1916*, Editura Dacia, Cluj, 1991, p. 362.

din care, de altfel, fusese receptat. Însăși Constituția din 1866 era potrivit modelului belgian din 1832, iar Constituția din 1923 a preluat, în marea lor majoritate, prevederile Constituției anterioare. În cadrul acestui regim, Parlamentul, pe temeiul primordialității sale, a asigurat modernizarea țării și, îndeosebi, a instituit sistemul libertăților publice, care în ideologia liberală, ce domina în epocă, era unul dintre elementele de bază ale progresului social.

După Marea Unire din 1918, regimul parlamentar a asigurat integrarea noilor provincii, cât și afirmarea pe scena politică a țării a unor noi forțe politice față de cele din vechiul Regat. Evoluția regimului a fost curmată brusc prin instaurarea dictaturii regale în 1938, odată cu Constituția adoptată în același an²⁸. Forțele politice pe care regimul nu reușise să le asimileze, sub influența și a evoluțiilor externe, odată cu ascensiunea fascismului în Germania hitleristă, au condus, în final, la instituirea regimului antonescian. Tot sub influența externă, dar, de această dată, a forțelor de ocupație sovietice, după o scurtă perioadă de aplicare a Constituției din 1923, ca urmare a actului de la 23 august 1944, odată cu abolirea monarhiei și proclamarea României ca Republică populară, s-a instituit regimul comunist²⁹. Perioada acestui regim, ca și cel din dictaturile anterioare, exclude regimul parlamentar. Renașterea parlamentarismului în România apare numai după victoria Revoluției din decembrie 1989, în urma răsturnării regimului totalitar. Înlăturând de la putere conducerea politică exercitată prin dictatura partidului comunist, revolta populară din decembrie 1989 a reînscris România printre statele democratice, cu un sistem politic pluralist și regim parlamentar, rezultat din alegeri libere și corecte, precum și din competiția efectivă dintre partide³⁰.

²⁸ Constituția din 1938 decreta în termeni expresi desființarea regimului parlamentar, prevăzând că „ministrii au răspundere politică numai față de rege” (T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. 1, Editura Lumina Lex, București, 1998, p. 382).

²⁹ M. Enache, M. Constantinescu, *Renașterea parlamentarismului în România*, Editura Polirom, Iași, 2001, p. 45.

³⁰ *Idem*, p. 46.

În procesul politic și juridic de redescoperire și renaștere a parlamentarismului se pot deosebi două perioade, și anume: până la alegerile din 20 mai 1990 și după întrunirea Adunării Constituante, aleasă prin aceste alegeri. În prima perioadă, începutul îl reprezintă constituirea Consiliului Provizoriu de Uniune Națională, în februarie 1990, ca singura reprezentanță națională cu caracter pluralist după prăbușirea regimului comunist. A fost consecința instituirii pluralismului politic, prin Decretul-lege nr. 8/1989, care a reglementat, printr-o procedură sumară, constituirea partidelor politice.

Principalul act al Consiliului Provizoriu de Uniune Națională a fost Decretul-lege nr. 92/1990, prin care s-au reglementat principalele autorități ale regimului politic – Parlamentul bicameral, alcătuit din Adunarea Deputaților și Senat, Președintele României, ales prin vot universal, și Guvernul, de sorginte parlamentară, precum și sistemul electoral, bazat pe principiul reprezentării proporționale.

Regimul politic rezultat din alegerile din 20 mai 1990 este un regim parlamentar, caracterizându-se prin preeminența Parlamentului asupra Guvernului, structura bicefală a executivului constituit din autorități cu o legitimare diferită – Președintele României, ales prin vot universal, direct, și Guvernul, investit prin votul de încredere acordat de Parlament – precum și responsabilitatea Guvernului față de Parlament, ca și corolarul său, solidaritatea guvernamentală. Totodată, în concordanță cu cerințele parlamentarismului modern, structura politică a Parlamentului este pluralistă, iar activitatea sa transparentă și democratică.

După intrarea în vigoare a Constituției aprobată prin referendumul național din 8 decembrie 1991, a început perioada de consolidare a regimului parlamentar și de maturizare a parlamentarismului. Revizuirea Constituției României din anul 2003 nu a influențat prin conținutul modificărilor natura regimului parlamentar din România.