

STUDIUL COMPARATIV AL SISTEMELOR POLITICE: PALAMENTARISM VS PREZIDENTIALISM

Eugen Covalschi, Filip Dorina

Profesor coordonator: Lect. univ. dr. Drugău-Constantin Andreea-Ligia

În sistemele politice moderne, două modele majore de guvernare domină scena internațională: parlamentarismul și prezidențialismul. Aceste două forme de guvernare diferă semnificativ în modul în care puterea executivă este exercitată și echilibrată cu alte ramuri ale guvernului.

Parlamentarismul se concentrează pe un sistem în care executivul este responsabil în fața legislativului, în timp ce prezidențialismul se bazează pe separarea puterilor și pe un executiv independent ales direct de popor.

Această lucrare examinează în detaliu diferențele, asemănările și implicațiile celor două modele de guvernare asupra practicii politice. În primul rând, vom analiza fundalul istoric și dezvoltarea fiecărui sistem, concentrându-ne pe originile și dezvoltarea acestuia în diferite țări din întreaga lume.

În cele din urmă, această lucrare își propune să ofere o perspectivă amplă și echilibrată asupra caracteristicilor, avantajelor și dezavantajelor celor două modele de guvernare.

Cuvinte-cheie: parlamentarism, prezidențialism, forma de guvernare; separația puterilor, regimuri politice, președinte.

Istoria ne demonstrează că raporturile politice create în orice societate sunt bazate pe o constantă evoluție. Puterea devine flexibilă, fiind un product al nevoilor societale. Regimurile politice create în urma acestor schimbări, servesc drept o bază importantă pentru studierea particularităților societăților locale, dar și a unei comune/globale, în contextul globalizării exponențiale din ultimii ani. Ne-am propus să analizăm două forme de organizare politică, și anume cea parlamentară și prezidențială.

În general, nu există definiții exacte care să stabilească cu certitudine ce fel de regim este prezent într-o anumită țară, însă, analizând legislația și în special constituția, putem contura anumite raporturi politice. De asemenea, trebuie de evidențiat faptul că ceea ce noi considerăm să fie *de jure* adevăr și anume normele înscrise în legile țărilor, deseori nu reprezintă adevărul *de facto*, de aceea, noi nu putem trage concluzii imediate, ci doar să comasăm cercetările noastre într-un raționament din cât în cât obiectiv.

I. Parlamentarism

Regimul parlamentar se bazează pe ideea cooperării între puteri. Este un regim politic în care executivul și legislativul, care sunt cu adevărat distincte, sunt obligate să coopereze în îndeplinirea funcțiilor statului și să dispună de mijloace politice care să le permită să exercite controlul reciproc. (Mănescu, 2014)

În regimul parlamentar, Parlamentul este cel care deține controlul. Guvernul este creat în interiorul Parlamentului și este responsabil în fața acestuia. Totodată, regimul parlamentar funcționează într-o monarhie, șeful statului este suveran, considerat independent de puterea legislativă. Însă regimurile parlamentare sunt și în republici unde șeful statului și șeful guvernului sunt fabricate de către legislativ.

O caracteristică principală a regimului parlamentar este separația puterilor, care este suplă, colaborarea și coordonarea fiind reciprocă. O altă caracteristică a regimului parlamentar o reprezintă puterea de a dizolva Parlamentul de către șeful guvernului.

În monarhiile din Europa regim parlamentar există în: Marea Britanie, Spania și Belgia.

În republici există regim parlamentar în Italia și Ungaria.

Una dintre diferențele notabile între dezbaterile britanice și cele germane dinaintea și în timpul Primului Război Mondial a fost relația asimetrică dintre guvernul parlamentar și dreptul de vot universal. În Marea Britanie, parlamentul era acceptat ca fiind locul în care se desfășura în mod evident cultura politică britanică înaltă, în timp ce dreptul de vot universal era privit cu oarecare suspiciune. În Germania, dreptul de vot masculin la alegerile Reichstag câștiga tot mai multă acceptare, pe când chiar și liberalii și socialiștii respingeau în mod extins parlamentarismul. Max Weber a fost unul dintre puținii susținători germani ai parlamentarismului în timpul războiului. În broșura sa „Wahlrecht und Demokratie in Deutschland”, Weber a parodiat pe acei „democrați” fanatici care considerau că „parlamentarizarea” conduce la corupție și pervertirea democrației (Weber 1917c: 186). Viziunea sa cu privire la democratizarea dreptului de vot și parlamentarism ca fiind complementare una alteia era o poziție excepțională în contextul german.

În Marea Britanie, împărțirea puterilor este flexibilă: există o distincție între legislativ și executiv. Sunt separate, dar mențin o relație de cooperare, control și influență unul asupra celuilalt. Avem un executiv responsabil în fața legislativului (structură cu două capete: avem un șef de stat și un șef de guvern).

Dacă avem în vedere doar numirea șefului statului direct de către electorat, ca în Republica Moldova, sau de către Parlament, ca în Italia sau Germania, precum și puterea acestuia, ca într-un sistem parlamentar de monarhie constituțională (cazul Marii Britanii sau al României antebelice), sau al unei republici în care puterea șefului statului presupune, în limite nesimbolice, dar efective, exercitarea puterii, ca diversitate descentralizată. Așa funcționează și parlamentarismul în condiții de bipartidism, ca în Marea Britanie, sau de pluralism excesiv, ca în România și, în general, în fostele țări socialiste, după singurul partid care se dizolvă politic.

Revenind la Anglia, anul 1688 a stabilit un echilibru între puterea executivă reprezentată de monarh și puterea legislativă reprezentată de Parlament. Două puteri cu origini legitime diferite au atunci o poziție relativ egală. Mai târziu, poate și din cauza necesității de a evita un dualism clar de putere, relevanța monarhiei a scăzut treptat până s-a transformat într-o instituție simbolică, îndeplinind funcția de reprezentare a statului. După cum am menționat, în țări precum Italia, Germania sau Austria, care au răsturnat monarhia, rolul reprezentativ al statului este asumat de un președinte, care este ales diferit de la o țară la altă.

În Germania, putem observa că sistemul politic este caracterizat de o putere executivă federală supusă regulilor regimului parlamentar monist, unde Cancelarul Federal joacă un rol preponderent în stabilirea politicilor interne și externe. Pe de altă parte, Președintele Republicii Federale are un rol important în numirea în funcții publice și reprezentarea țării pe plan internațional, având și atribuții în numirea și revocarea judecătorilor. Un exemplu relevant în acest sens este dat de dispozițiile constituționale din Germania, conform cărora Bundestag-ul este ales pentru un mandat de 4 ani. Mandatul său legislativ se încheie atunci când este convocat un nou Bundestag. Noile alegeri pot avea loc cel mai devreme la 45 de luni și cel târziu la 47 de luni de la începerea legislaturii. În cazul dizolvării Bundestag-ului, noile alegeri trebuie organizate într-un interval de 60 de zile. Bundestag-ul trebuie să fie convocat cel târziu în a 30-a zi după alegeri conform prevederilor constituționale.

În ceea ce privește Parlamentul Germaniei, Bundestagul reprezintă o componentă esențială a sistemului politic, având un rol determinant în exercitarea controlului parlamentar asupra executivului. Acesta este responsabil pentru adoptarea legislației, supravegherea guvernului și aprobarea bugetului, având și autoritatea de a alege Cancelarul Federal și de a exercita controlul asupra acestuia prin diverse mecanisme parlamentare, cum ar fi interpelările și audierile. De asemenea, Bundestagul poate depune moțiuni de cenzură împotriva Cancelarului Federal, iar în cazul în care acesta este demis, Președintele Federal poate dizolva Bundestagul pentru reluarea funcționalității executivului prin consultarea corpului electoral în alegerile parlamentare. Astfel, Parlamentul Germaniei joacă un rol crucial în asigurarea responsabilității și echilibrului puterii în cadrul sistemului politic german.

În cadrul sistemului constituțional italian, relația dintre Președinte și Guvern demonstrează un caracter dualist distinctiv. Președintele Republicii este ales de Parlament, cu participarea reprezentanților regionali, și exercită funcții importante ca șef al statului, inclusiv aprobarea legislației și numirea funcționarilor publici. În același timp, Parlamentul, format din două camere legislative, deține puteri legislative cruciale și supraveghează activitățile guvernamentale, asigurând astfel echilibrul și responsabilitatea în cadrul sistemului politic italian.

În plus, Parlamentul italian, compus din Camera Deputaților și Senatul, este o componentă esențială a sistemului politic, care adoptă legislația, aprobă bugetul și exercită supravegherea activităților guvernamentale. De asemenea, Parlamentul are autoritatea de a controla și de a reglementa activitatea Executivului prin interpelări, audieri parlamentare și voturi de încredere. Prin urmare, atât Președintele Republicii, cât și Parlamentul, joacă roluri cruciale în asigurarea echilibrului și responsabilității în cadrul sistemului politic italian.

Președintele Ungariei este ales de către Adunarea Națională printr-un vot secret. Pentru a fi declarat ales în primul tur de scrutin, un candidat trebuie să obțină o majoritate de două treimi din voturile deputaților. În cazul în care niciun candidat nu reușește să obțină această majoritate,

se organizează un al doilea tur de scrutin, unde este necesară tot o majoritate de două treimi. Dacă nici în al doilea tur nu se obține o majoritate, se trece la un al treilea tur de scrutin, unde participă cei doi candidați cu cel mai mare număr de voturi din turul doi. Candidatul care primește majoritatea simplă de voturi în acest tur este declarat ales. Toată procedura de alegeri trebuie finalizată în decurs de trei zile consecutive conform dispozițiilor constituționale.

În concluzie, parlamentarismul este un sistem de guvernare care pune accent pe responsabilitatea parlamentară și controlul asupra executivului, asigurând în același timp flexibilitate și adaptabilitate în procesul politic. Deși are avantajele și dezavantajele sale, acest model rămâne una dintre principalele forme de guvernare în multe țări din întreaga lume.

II. Prezidențialism

Vorbind despre o republică prezidențială, în primul rând, trebuie să raportăm analizele noastre la sistemul prototip a acestui regim, Statele Unite ale Americii. Tradiția politică americană, federalismul și prezidențialismul ei, reprezintă baza pentru înțelegerea noastră a sistemelor prezidențiale, ea fiind stabilită în anul 1787, în urma adoptării Constituției SUA. (Casiadi, 2007, pp.186-189).

Prima caracteristică pe care o observăm este alegerea directă a președintelui de către cetățeni, în contrast cu republicile parlamentare, în care șeful statului este numit de către parlament. (Shugart și Carey, 1992, p.19). În cazul SUA, evidențiem prima discrepanță, și anume prezența Colegiului Electoral, care este un organ reprezentativ al cetățenilor fiecărui stat din SUA, cu funcția de a alege un Președinte (Articolul 2, Secțiunea I din Constituția SUA). Trebuie specificat că membrii Colegiului Electoral dețin o funcție în mare parte formală, fiind prezente numai 4 cazuri în istoria Statelor Unite când candidatul ales a pierdut votul popular, adică totalul voturilor depuse pentru reprezentanții candidatului, și cazuri mai rare când reprezentanții votează împotriva voinței electoratului. (Sheppard, 2015, p.1) (NYTimes, 2016).

A doua caracteristică pe care o observăm este separarea distinctă între puterile statului. Legislativul nu intervine în afacerile executivului. Legitimitatea guvernului se bazează pe votul popular al cetățenilor, funcțiile fiind ocupate de către numiții Președintelui, care răspund numai în fața șefului statului. Legislativul nu poate demite șeful executivului din funcție, dar nici el nu îl poate dizolva. (Deleanu, 1996, citat în Mănescu, 1992, p. 139). Observăm aici și a doua discrepanță a sistemului american: Senatul are funcția de a cenzura candidații propuși de Președinte, ci se integrează în sistemul de „check and balances”, fiind necesar pentru a garanta siguranța balanței politice între cele 3 ramuri. Așadar, Senatul aprobă candidații pe posturi de ambasadori, miniștri și judecători (Articolul 2 Secțiunea II din Constituția SUA), existând și precedente de refuz. (U.S.Senate, n.d). De asemenea, enunțăm și procedura de „impeachment” (Articolul 2 Secțiunea IV din Constituția SUA), în urma căreia Președintele poate fi demis din funcție de către Congresul Statelor Unite. (Halstead, 1998)

Enunțăm procesul de legiferare specific într-un sistem prezidențial, în urma căruia șeful statului are atribuții extinse de legiferare. Președintele are dreptul la inițiativă legislativă și la veto pe motiv de oportunitate. În același timp, legislativul are dreptul să blocheze, să propună amendamente, să amâne proiectele inițiate de Președinte. Congresul Statelor Unite poate să treacă peste dreptul de veto cu votul a 2/3 de Senatori, ceea ce este practic imposibil. (Pantelimon, 2006, p.192)

Momentan putem identifica 63 republici prezidențiale. (CIA, n.d). Cum am arătat și prin exemplul Statelor Unite, e incorect să comasăm toate acestea 63 de state într-o percepție unică a sistemului intern. Principiile enunțate de politologi referitoare la regimul prezidențial, cum ar fi cele a lui Giovanni Sartori, s-au demonstrat a fi flexibile. (Sartori, 2002, citat în Pantelimon, 2006, p.191). În acest sens, putem găsi sisteme mixte care *de facto* reprezintă în sine sisteme prezidențiale. Federația Rusă este un astfel de exemplu, fiind exprimate mai multe concluzii referitoare la apartenența regimului politic rus. (Филиппенко, 2021, p.104-107). Noi considerăm că Rusia are un regim cu caracteristici super-prezidențiale; ne bazăm pe legislația țării, dar și pe realitatea obiectivă, exprimată și de Vladislav Surkov, principalul arhitect politic al sistemului rus: *„De fapt, în mod firesc, avem deja nu doar o formă de guvernare prezidențială, ci o formă de guvernare hiper-prezidențială. Acest lucru este organic pentru cultura noastră politică și, în opinia mea, are nevoie de consolidare formală și legislativă.”* (Чеснаков, 2020)

Așadar observăm următoarele caracteristici a regimului prezidențial din Rusia:

- Guvernul răspunde în fața Președintelui (Articolul 113 din Constituția Federației Ruse).
- Președintele desemnează un candidat pe postul de Prim Ministru, care ulterior este aprobat în Duma de Stat. În cazul în care Duma de Stat respinge propoziția Președintelui de 3 ori, acesta dizolvă Duma de Stat și formează guvernul din lista propusă de către candidatul desemnat (Articolul 112 Punctul 4 din Constituția Federației Ruse). De asemenea, este împuternicit să-l elibereze din funcție pe Prim Ministru și, ca rezultat, guvernul (Articolul 83 Punctele a, c).
- Președintele are atribuții de a conduce guvernul și dreptul de a prezida ședințele guvernului (Articolul 83 Punctul b din Constituția Federației Ruse).
- Președintele are dreptul la veto, care poate fi depășit numai cu o majoritate calificată în Duma de Stat și Consiliul Federației (Articolul 107 din Constituția Federației Ruse).
- Președintele Federației Ruse este ales prin vot direct de către cetățeni pe maximum doi termeni consecutivi de 6 ani (Articolul 81 din Constituția Federației Ruse).

În concluzie, prezidențialismul este un sistem de guvernare care se bazează pe o separarea distinctă a puterilor în stat, instituțiile formând un sistem de verificare și echilibrare, astfel garantează un proces politic echitabil, în defavoarea eficacității.

III. Tendința statelor în formarea regimului politic

Pentru a determina eficacitatea unui regim asupra altuia, am efectuat o serie de calcule, pentru 102 state cu regimuri prezidențiale și parlamentare raportând nivelul lor de dezvoltare umană și politică, la regimul ales.

Din aceste 102 de țări, 56 erau identificate ca state cu regim preponderent parlamentar și 45 cu regim prezidențial. Pentru a identifica nivelul de dezvoltare a statului, am folosit „Human Development Index”. Pe baza datelor noastre, indicatorul mediu la regimuri parlamentare era de 0.78 HDI, iar la cele prezidențiale 0.66 HDI (UNDP, 2021).

Pentru a identifica nivelul de dezvoltare politic al statului, am folosit „Democracy Index” (Economist Intelligence Unit, 2022), cu mențiunea că 14 din cele 102 de state nu sunt prezente

în lista acestuia. Am aflat că statele cu regim prezidențial au indicatorul democratic la nivelul de 4.92 și cele parlamentare la nivelul de 9.11.

Concluzionăm astfel că țările cu un nivel de dezvoltare politic și uman mai scăzut au tendința să aleagă sistemul prezidențial, pe când statele dezvoltate – sistemul parlamentar. Acest fenomen este unul complex, dar totuși explicabil. Observăm că regimul prezidențial este preponderent în țările Americii, Asiei Centrale și a Africii. Aceste regiuni sunt cunoscute pentru instabilitatea lor politică și autoritarism, regimul prezidențial fiind perfect pentru centralizarea puterii. În America Latină prezidențialismul era consecința proximității față de Statele Unite și a nevoii de a consolida puterea politică după războaiele de independență, ce a creat sistemul de „caudillo”, centralizarea puterii politice în mâinile unor generali, un precedent repetat de mai multe ori pe parcursul istoriei Americii Latine, cum ar fi regimul lui Augusto Pinochet în Chile, sau regimul lui Juan Peron în Argentina. În țările africane observăm instabilitatea politică post-colonială, ce a creat o cerință pentru consolidarea statului de către forțele militare și stabilirea unor regimuri super-prezidențiale, cum ar fi regimul lui Idi Amin din Uganda.

În contrast vine stabilitatea politică în statele cu un sistem parlamentar. Analizând nivelul de dezvoltare a statelor, observăm pe primele locuri o serie de monarhii constituționale, cum ar fi țările Scandinaviei și ale Beneluxului, care au reușit să formeze un sistem politic incluziv, reformând un sistem extractiv. Aceasta ne dovedește un proces balansat de reformare pe parcursul unei perioade istorice îndelungate. Sistemul de rapoarte politice într-un sistem parlamentar nu permite o monopolizare atât de ușoară a procesului politic, fiind prezentă o concurență politică evidențiată prin nevoia legislativului de a se consolida pentru formarea unui centru de putere, în special prin numirea executivului.

Concluzie

Pornind de la ipoteza lui Acemoglu și Robinson (2013), e incorect să percepem regimul politic ca o cauză, ci e corect să-l percepem ca o consecință a mai multor factori. Noi credem că principalul dintre acești factori este nivelul de dezvoltare instituțională și consolidare a statului. Exemplele date mai sus demonstrează că un stat neconsolidat, cu instituții slabe, nu are posibilitatea să formeze raporturi politice balansate și juste, analiza regimului politic fiind doar o bază de cercetare pentru identificarea trăsăturilor specifice sistemului.

Bibliografie

1. Daren Acemoglu, James. A. Robinson (2013). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Editura Profile Books
2. Casiadi, O. (2007). *Separarea puterilor în regimurile politice. Regimul prezidential*. Anale științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a MAIRM: științe juridice, (VII), 186-189.
3. CIA: Central Intelligence Agency. (n.d). *The World Fact Book. Field listing – Government type*. [online] la adresa <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/government-type/>, accesat la data de 08.03.2024
4. Constitutia Regatului Belgiei (2013), pp. 7-11, [online], la adresa <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/belgia.pdf>, accesat la data 05-09.03.2024
5. Constitutia Regatului Spaniei, (2013), pp. 13-25, [online], la adresa <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/spania.pdf>, accesat la data 05-09.03.2024
6. Constitutia Republicii Italia, (2013), pp. 4-20, [online], la adresa <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/italia.pdf>, accesat la data 05-09.03.2024
7. Constitutia Ungariei, (2013), pp. 3-19, [online], la adresa <https://codex.just.ro/Tari/Download/HU>, accesat la data 05-09.03.2024
8. Ermurachi, V. (2009). *Aspecte privind realizarea principiului periodicității la alegerile parlamentare și prezidențiale din Republica Moldova*. *Revista Națională de Drept*, 109(10-12), 165-167.
9. Giovanni Sartori, *Ingineria constituțională comparată*, Editura Mediterana 2000, București, 2002, pag. 97 – 100. Citat în Pantelimon, R. V. (2006). *Democrație Parlamentară sau Prezidențială?*. *Analele Universității Ovidius din Constanța-Seria Istorie*, (03), p.191.
10. Goriuc, S. (2014). Raporturile șefului de stat cu organelle executive. *Administrarea Publică*, 81(1), 29-35.
11. Halstead, T. J. (1998, November). *An overview of the impeachment process*. Congressional Research Service, Library of Congress <https://www.nytimes.com/elections/2016/results/president>, accesat la data de 06.03.2024
12. Human Development Reports(2021) Human Development Insights, [online], la adresa <https://hdr.undp.org/data-center/country-insights#/ranks>, accesat la data de 13.09.2024
13. Ion Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice, vol.II* (București: Europa Nova, 1996), p.167. Citat în Mănescu, N. (2014). 24. *Regimul politic—organizarea puterii și raporturile dintre organele puterii de stat*. *Analele Universității “Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice*, Nr. 4/2014. p.139.
14. Ion, G. (2009). Instituția prezidențială—studiu de drept constituțional comparat. *Revista de Știință, Inovare, Cultură și Artă „Akademos”*, 15(4), 33-43.

15. Mănescu, N. (2014). 24. *Regimul politic – organizarea puterii și raporturile dintre organele puterii de stat*. Analele Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice, Nr. 4/2014
16. Matthew Soberg Shugart, John M. Carey - *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press, 1992, p. 19.
17. New York Times (2016). *2016 Presidential Election Results*, [online] la adresa <https://www.nytimes.com/elections/2016/results/president>, accesat la data de 06.03.2024
18. Our World in Data (2022) Democracy Index, [online] la adresa <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu>, accesat la data de 13.09.2024
19. Palonen, K. (2004). Max Weber, *Parliamentarism and the Rhetorical Culture of Politics*. Max Weber Studies, 273-292.
20. Pantelimon, R. V. (2006). *Democrație Parlamentară sau Prezidențială?*. Analele Universității Ovidius din Constanța-Seria Istorie, (03), p.192.
21. Răzvan V., (2006), *DEMOCRAȚIE PARLAMENTARĂ SAU PREZIDENȚIALĂ?*, Seria Istorie, vol.3, p.6
22. Sheppard, S. M. (2015). *A Case for the Electoral College and for its Faithless Elector*. Wis. L. Rev. Online, 1.
23. United States Senate. (n.d). *Cabinet Nominations Rejected, Withdrawn, or No Action Taken*, [online] la adresa <https://www.senate.gov/legislative/NominationsRejectedorWithdrawn.htm>, accesat la data de 06.03.2024.
24. Филиппенко, М. С. (2021). *К ВОПРОСУ О ФОРМЕ ПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*. In АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО, МУНИЦИПАЛЬНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА (p. 104–107).
25. Чеснаков, А. (2020). “Сурков: мне интересно действовать против реальности”. Актуальные Комментарии, [online] la adresa <https://actualcomment.ru/surkov-mne-interesno-deystvovat-protiv-realnosti-2002260855.html>, accesat la data de 09.03.2024.