

CONTROLUL PARLAMENTAR ASUPRA GUVERNULUI ÎN REGIMURILE POLITICE DEMOCRATICE

PARLIAMENTARY SCRUTINY OF GOVERNMENT IN DEMOCRATIC POLITICAL REGIMES

Narcisa Mihaela STOICU

**Facultatea de Științe Juridice din cadrul
Universității de Vest „Vasile Goldiș” Arad**

Abstract

Analysis of parliamentary oversight function over the executive branch starts from the premise that, beyond the constitutional regulations manifestations of parliamentary control, record specific questions related to the type of political regime.

Parliamentary control is one of the great powers of legislative power. Its function is an eminently political function, and finding the original source in the sovereign power of the people who entrusted, through the representative office, his right to watch over the executive authorities' activities and its representatives. Political nature of parliamentary control does not exclude liability of the controlled training where it is noted that the law has been violated.

Key words: *parliamentary control, government, political regimes*

Cuvinte cheie: *controlul parlamentar; guvern; regimuri politice*

Control parlamentar privește controlul exercitat asupra întregii activități desfășurate de autoritățile publice și în special controlul exercitat asupra puterii executive. Analizarea dispozițiilor constituționale, a principiilor generale ale dreptului constituțional și a practicii altor state, relevă faptul că, Guvernul își exercită atribuțiile în limitele competenței ce i-a fost stabilită prin lege, iar controlul parlamentar asupra activității guvernului se realizează numai prin utilizarea mijloacelor și a metodelor înscrise în constituții [1]

Întregul demers științific are la bază principiul separației puterilor în stat, a cărui esență constă în garantarea libertăților fundamentale printr-o astfel de alcătuire a puterilor în stat, încât să prevină ascendentul unei puteri asupra celeilalte și să mențină echilibrul între legislativ, executiv și judecătoresc. Astfel, din modul de structurare a atribuțiilor specifice realizării funcțiilor - legislative, executive și judecătorești - statului, se poate desprinde ideea că, nici una dintre autoritățile publice care exercită aceste funcții nu prevalează asupra celorlalte, ceea ce reprezintă o modalitate adecvată de punere în aplicare a principiului separației puterilor în stat.

Necesitatea controlului parlamentar, asupra celor desemnați să exercite politica națională, izvorăște pe de o parte din aplicarea mecanismului și a filosofiei principiului separației puterilor în stat, iar pe de altă parte, din principiul general al responsabilității sociale a celor care conduc destinele unui stat. Astfel, în aplicarea practică a principiului separației puterilor în stat este posibil ca echilibrul dintre puteri să fie deteriorat, nu atât prin distribuirea competențelor celor trei puteri, cât mai ales prin modul lor de exercitare care poate să conducă la abuzuri. În lupta pentru respingerea tendințelor de dominație ale unei puteri asupra altelei și asigurarea echilibrului între puterile statului, controlul parlamentar se dovedește a fi instrumentul cel mai eficient.

Funcția de control parlamentar este în același timp o consecință nemijlocită a principiului reprezentării, a necesității exercitării suveranității naționale prin intermediul reprezentanților națiunii, care au nu numai dreptul, ci și obligația de a controla desfășurarea activităților publice. Privit astfel, controlul parlamentar se sprijină pe ideea de democrație și își găsește determinări specifice în diferitele regimuri politice.

În conturarea sferei controlului parlamentar, se poate constata la o primă vedere, că legile fundamentale ale statelor pun accent pe răspunderea care revine guvernului în exercitarea atribuțiilor constituționale care privesc buna gestionare a banilor publici. În realitate însă, controlul parlamentar nu se limitează numai la acest domeniu, ci se extinde și la alte activități de importanță națională, mai ales a asupra acelor care dau expresie suveranității naționale și care fac din parlament nu numai titularul voinței generale a poporului, ci și instrumentul prin care titularul suveranității, controlează modul în care deciziile ce exprimă această voință sunt aduse la îndeplinire. În funcție de obiectul său, controlul parlamentar se extinde, de la controlul exercitat asupra activității guvernului, la controlul exercitat asupra șefului statului și asupra administrației publice, și privește, acele acțiuni care cad sub incidența constituției și a legilor adoptate de către parlament.

Această funcție se realizează atât prin instituționalizarea responsabilității ministeriale, cât și prin și prin alte mijloace de control parlamentar, cum sunt: votul de încredere, moțiunea de cenzură la programul guvernului sau la o inițiativă a acestuia, constituirea unor comisii de anchetă, întrebările sau interpelările unui membru al Guvernului, etc. În unele situații, Parlamentul funcționează ca un organ de jurisdicție, angajând, după caz, răspunderea civilă sau penală a membrilor puterii executive care au săvârșit fapte ilicite în exercițiul atribuțiilor lor (cum este în Brazilia, S.U.A, Argentina, Italia), sau își constituie un tribunal extraordinar (cum este în Franța pentru eventuala judecare a Președintelui Republicii).

Din compararea sistemelor politice se poate constata că guvernământul democratic, presupune acordul exprimat de corpul electoral prin proceduri democratice periodice, că parlamentele reprezintă națiunea, pe care acesta o delegă temporar membrilor adunării iar puterea executivă își asumă răspunderea politică în fața parlamentului în regimurile parlamentare [2].

Regimurile politice parlamentare nu permit o separare a puterii între parlament și guvern, ci dimpotrivă, ele se bazează pe o împărțire a puterii între legislativ și executiv. Această împărțire a puterii în regimurile politice parlamentare, nu semnifică însă o dependență reciprocă între cele două puteri. Presupunerea că parlamentul este suveran exclude din start o interdependență reală între legislativ și executiv. Puterea de a dizolva parlamentul este în general o atribuție a șefului statului și nu poate să fie echivalată cu puterea parlamentului asupra guvernului. Prima reprezintă o atribuție sporadică, cea de-a doua presupune un control continuu asupra fiecărui act al puterii executive. Am putea spune că, în cadrul acestor regimuri politice, guvernele trebuie să fie desemnate, susținute și eventual lipsite de votul parlamentului. Însă, această dependență a guvernului de parlament, nu explică de ce în practică, sistemele parlamentare prezintă guverne puternice sau slabe, stabilitate sau instabilitate politică. Varietatea sistemelor parlamentare se explică prin multitudinea de raporturi care se nasc între executiv și legislativ[3], începând cu acordarea votului de încredere guvernului și terminând cu demiterea acestuia ca urmare a inițierii și aprobării unei moțiuni de cenzură împotriva sa.

Regimul parlamentar ar putea fi redus la cel puțin două caracteristici esențiale: *un executiv bifurcat* - alcătuit din șef de stat care nu răspunde din punct de vedere politic și un guvern numit de șeful statului care răspunde pentru întreaga sa activitate în fața parlamentului -, și *o colaborare între puterea legislativă și cea executivă* – garantată prin dreptul șefului statului de a dizolva parlamentul și prin obligația guvernului de a demisiona atunci când pierde încrederea parlamentului [4].

Responsabilitatea politică a guvernului reprezintă caracteristica esențială a regimului parlamentar. Această responsabilitate politică asociată cu dreptul de dizolvare conduce la găsirea unor soluții atunci când intervine un conflict între guvern și majoritatea parlamentară din care provine. Într-adevăr, dacă intervine un astfel de conflict, utilizarea responsabilității politice a guvernului poate conduce la constituirea unui nou guvern, care va avea încrederea majorității, în timp ce dizolvarea parlamentului, poate conduce la formarea unei noi majorități parlamentare. Utilizând unul dintre cele două procedee se va restabili acordul dintre guvern și majoritatea parlamentară, fără riscul blocării instituțiilor.

Responsabilitatea politică a guvernului poate să aibă semnificații distincte, în funcție de organul care inițiază această procedură: guvernul sau parlamentul. În prima situație este vorba despre un mijloc de presiune aflat la îndemâna guvernului, care își angajează răspunderea politică în fața parlamentului pentru un proiect de lege important sau pentru politica sa în general. În a doua situație, este vorba despre o modalitate de acțiune a parlamentului asupra guvernului, membrii parlamentului depunând o moțiune de cenzură.

Atribuția parlamentului de a determina demisia guvernului poate să fie exercitată de majoritatea parlamentară. Guvernul aflat la putere provine din rândul majorității parlamentare. Cu cât majoritatea parlamentară este mai solidă, cu atât mai greu poate să fie angrenată răspunderea politică a guvernului. Întâlnim însă și situații, în care multipartidismul împiedică alcătuirea unei majorități parlamentare stabile. În astfel de situații, posibilitatea de antrenare a răspunderii politice a guvernului poate să aparțină, fie unei minorități parlamentare fie unei majorități parlamentare care nu poate să constituie o alternativă la guvernul aflat în funcție.

Controlul parlamentar în regimurile politice care cunosc un executiv dualist, comportă forme variate de realizare, precum: adresarea de întrebări membrilor guvernului, formularea de interpelări, numirea unor comisii de anchetă și de control parlamentar, prin inițierea și aprobarea unei moțiuni de cenzură prin care se pune în cauză încrederea acordat inițial guvernului, etc.

În regimurile politice prezidențiale, executivul este unul monist, fiind alcătuit dintr-un președinte și o administrație publică subordonată acestuia, fără a se constitui un guvern responsabil în fața parlamentului.

Sistemul prezidențial american este prezentat adesea ca un model de separare strictă a puterilor în stat, „fiecare pare închis în funcția lui și izolat în rolul său”[5].

În aceste regimuri politice, legitimitatea guvernului este conferită de către președintele statului care este ales de către corpul electoral prin vot universal direct, fără a se ridica problema acordării votului de încredere de către parlament guvernului. Alegerea secretarilor de către președintele statului este supusă aprobării Senatului, fiind foarte rare situațiile în care aceasta este respinsă. Aceleași reguli sunt aplicabile și pentru numirea unor funcționari publici federali, aprobarea Senatului fiind dată cu majoritatea de două treimi[6].

Cabinetul prezidențial este alcătuit din miniștri, secretari de stat, șefi de departamente, numiți de președintele statului și răspunzători politic numai în fața acestuia. Ei nu sunt membri ai Congresului și nu pot să participe la ședințele sale. În cadrul acestui regim politic nu se constituie un organ colectiv, care să se întrunească în vederea luării unor hotărâri, ultimul cuvânt în luarea deciziilor revenindu-i președintelui statului, nu secretarilor de stat. Miniștri nu formează un organ colegial și solidar, ci au sarcini și atribuții proprii, fiecare dintre ei fiind însărcinați să pună în aplicare politica președintelui, care poate oricând să demită din funcție un ministru dacă consideră necesar.

În lipsa unui organ colegial, nu se pune problema demisiei guvernului, însă este evident că miniștri pot să demisioneze individual sau pot să fie demisi de către președinte. Astfel, în regimurile politice prezidențiale, nu putem să vorbim despre existența unui control parlamentar asupra executivului, asupra președintelui statului. Președintele statului dispune de întreaga putere guvernamentală, fiind atât șeful puterii executive, cât și șeful administrației federale, secretarii de stat neavând nici o putere în fața șefului statului, fiind responsabili personal în fața acestuia.

Președintele statului este deci, titularul exclusiv al puterii executive în stat, îndeplinind în același timp și funcția de șef al statului și pe cea de șef al guvernului, membri cabinetului guvernamental fiind aleși, numiți și revocați direct de către Președinte.

Regimurile politice semi-prezidențiale sau mixte, presupun un executiv bifurcat în care șeful statului este ales în mod direct de către popor prin sufragiu universal și un guvern numit de șeful statului care provine din rândul majorității parlamentare.

În analiza tradițională a raporturilor dintre puteri se are în vedere diferențierea regimului politic parlamentar de cel prezidențial. Există, însă, și regimuri politice care nu se încadrează în nici

unul dintre regimurile politice clasice. Aceste regimuri politice au fost numite în doctrină regimuri politice mixte sau regimuri politice semi-prezidențiale, deoarece combină elemente pe care le împrumută de la regimurile politice parlamentare și de la regimurile politice prezidențiale. În general se împrumută aceleași elemente, astfel, de la regimurile parlamentare se împrumută: existența unui guvern colegial și solidar, responsabil în fața parlamentului care este ales prin vot universal direct, iar de la regimurile prezidențiale se împrumută: instituirea unui președinte ales prin vot universal direct de către corpul electoral, având o autoritate sporită datorită modului de desemnare, și dispunând de importante prerogative stabilite prin constituții. În cazul regimului semi-prezidențial, executivul este unul dualist, fiind alcătuit dintr-un președinte ales prin sufragiu universal și un guvern numit de șeful statului care trebuie să se bucure de încrederea parlamentului[7]. Guvernul este condus de către un prim-ministru care deține o parte din puterea executivă, atâta timp cât parlamentul nu și-a exprimat neîncrederea în guvern. În practică, raportat la puterile care sunt acordate președintelui prin constituții, aceste regimuri politice sunt mai pronunțate sau mai atenuate, putând să conducă la o personalizare a puterii ca în regimul politic prezidențial sau la o coabitare între puteri ca în regimul politic parlamentar, atunci când președintelui îi este opus un parlament de o altă coloratură politică [8].

Astfel, în cadrul regimului politic semi-prezidențial puterea este împărțită: pe de o parte, președintele împarte puterea cu un prim-ministru, iar pe de altă parte, primul-ministru trebuie să obțină sprijinul parlamentului în mod continuu. Guvernul este un organ colegial și solidar condus de către primul-ministru, aflându-se sub controlul puterii legislative de la numire și până la încetarea mandatului. Modalitățile de control parlamentar sunt prevăzute în constituții, și sunt extrem de variate, precum: acordarea votului de încredere, întrebări, interpelări, comisii de anchetă, moțiuni simple, moțiuni de cenzură, angajarea răspunderii guvernului și chiar antrenarea răspunderii penale a membrilor guvernului.

Trebuie să subliniem, însă, diferențele de funcționare care există între aceste tipuri de regimuri politice. Dacă analizăm reglementările constituționale, ad literam, similitudinile sunt evidente, președintele statului dispunând de puteri mai mult sau mai puțin importante[9]. Dacă luăm în considerare, realitatea politică, vom constata că anumiți președinți acționează peste puterile lor constituționale sau că alți acționează în limitele permise de constituție. Din acest punct de vedere, putem să afirmăm că regimurile mixte nu constituie, prin natura lor, o categorie omogenă.

Regimul politic directorial, este un regim politic hibrid, care nu poate fi încadrat în tipurile clasice de regimuri politice, datorită particularităților care rezultă din raporturile existente între cele trei puteri ale statului.

În regimul politic directorial la fel ca în cel prezidențial, nu se cunoaște instituția responsabilității politice a guvernului în fața parlamentului, puterea executivă fiind încredințată unui organ colegial, alcătuit din șapte membri aleși de puterea legislativă pentru o perioadă determinată. Parlamentul exercită potrivit art. 169 din Constituție „înalta supraveghere” asupra Guvernului Federal și a administrației federale, fără să își poată exprima neîncrederea față de guvern sau față de membri acestuia. Mai mult decât atât, actele executivului pot să fie anulate sau modificate oricând de către puterea legislativă, iar dacă o propunere legislativă nu este adoptată în parlament nu este necesar ca un membru al guvernului să-și prezinte demisia. Prin faptul că, nu este consacrată instituția responsabilității politice a membrilor guvernului nu se ajunge la o consolidare a poziției executivului față de legislativ[10], executivul prin chiar originea sa, fiind dependent de puterea legislativă[11].

Concluzii

Controlul parlamentar reprezintă una din marile prerogative ale puterii legislative. Funcția de control parlamentar este o funcție politică prin excelență, găsimu-și izvorul original în puterea suverană a poporului, care își încredințează, prin intermediul mandatului reprezentativ, dreptul său de a veghea asupra activității autorităților executive și a reprezentanților săi. Natura politică a

controlului parlamentar nu exclude antrenarea răspunderii juridice a celor controlați atunci când se constată că legea a fost încălcată.

Pe parcursul acestei lucrări, am încercat să arătăm care este importanța controlului parlamentar în statul de drept, care sunt organele asupra cărora se exercită acest control parlamentar și care sunt modalitățile efective de realizare a acestuia în regimurile politice democratice.

BIBLIOGRAFIE

1. Drăganu T., *Drept constituțional și instituții politice, vol. I*, Editura Lumina Lex, București, 2000;
2. Drăganu T., *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1916*, Editura Dacia, Cluj, 1991;
3. Deleanu I., *Instituții și proceduri constituționale în dreptul intern și în dreptul comparat*, Editura C.H. Beck, București, 2007;
4. Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G., *Constituția României – comentată și adnotată*, Editura Lumina Lex, București, București, 1997;
5. Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G., *Drept constituțional comparat, vol. II*, Editura Lumina Lex, București, 2002;
6. Carp R., *Responsabilitatea ministerială*, Editura All Beck, București, 2003;
7. Criste M., *Teoria și practica dreptului constituțional*, ed. a 3-a, rev, Editura Wold Teach, 2007;
8. Gicquel J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Editura Montchrestien, Paris, 2004;
9. Ionescu C., *Regimuri politice contemporane*, ed. a 2-a, Editura C.H. Beck, București, 2006;
10. Sartori G., *Ingenieria constituțională comparată*, Institutul european, Iași, 2008;
11. Shughart M. S., Carey J. M., *Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Editura Cambridge University Press, Cambridge;
12. Duverger M., *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, European Journal of Political Research, vol. 8, no. 2 june/1998;
13. Ionescu C., *Analiza fundamentelor teoretice și politice ale controlului parlamentar. Studiu de drept comparat*, în Revista de Drept public, nr. 3/2006.