

## DEMOCRAȚIE PARLAMENTARĂ SAU PREZIDENȚIALĂ?

Dr. Răzvan Victor PANTELIMON\*

---

### Parliamentary or Presidential Democracy?

**Abstract:** This article try to analyze the main characteristics of Parliamentary and Presidential Democrarz in order to respond to the question: Which tipe of democracy is the best? After a few clarifications about the concepts of political regime and form of government, we star to present the two tipes of democracy. The definitions of the two models are created by exclusion because is more easier and clear in that way. After a discussion on the positive and negative part of the two models we discover that none of them can be considered “the best” because ther are many variables wich can influenced the exit of a democratic sistem.

**Keywords:** democracy, political regime, parliament, president.

---

Încă de la începuturile dezbaterilor asupra politicii și a sistemului politic, un rol important l-a avut discuția asupra regimului politic și a formelor de guvernare, preocuparea pentru descifrarea guvernării și pentru activitatea de organizare a acesteia, pentru relațiile între diversele puteri și instituții din cadrul statelor.

Considerăm că aceste concepte sunt deosebit de importante și dezbaterile asupra lor foarte actuale, de aceea acest articol își propune să se axeze pe studiul conceptelor de prezidențialism și parlamentarism. Pentru început vom prezenta și explica alte două concepte, acelea de regim politic și formă de guvernare, apoi vom analiza termenii de prezidențialism și parlamentarism așa cum apar ei definiți în literatura de specialitate, precum și avantajele și dezavantajele celor două tipuri de organizare politică și raportul acestora cu democrația.

Este foarte dificil să găsești o definiție exhaustivă prin care să înțelegi termenii de regim politic și formă de guvernare, nu pentru că ei nu ar fi fost analizați și comentați de-a lungul istoriei intelectuale a omenirii, ci dimpotrivă. Ei au făcut din cele mai vechi timpuri obiectul analizelor teoretice și practice, dar până astăzi nu s-a ajuns la o poziție comună asupra clasificării acestora. Vom vedea în continuare că unii autori tratează aceste concepte ca doi termeni diferiți, alții realizează o echivalență între ei sau chiar cu alte concepte (ex. sistem politic).

---

\* Lector univ.dr., Facultatea de Istorie și Științe Politice a Universității “Ovidius” Constanța.

Dacă luăm în calcul și problema realizării unor taxonomii, vom observa că nici aici autorii nu sunt de acord. Astfel unii văd prezidențialismul, semi-prezidențialismul și parlamentarismul ca fiind forme de regim politic, alții le consideră forme de guvernământ, în timp ce altă categorie de cercetători le analizează ca pe niște sub-clasificări ale formei de guvernare. O altă problemă provine din faptul că aceste concepte au făcut obiectul de studiu atât al științelor juridice, cât și al celor politice (fapt care poate fi înțeles dacă avem în vedere că până destul de recent științele politice nu își căpătaseră un statut de știință de sine stătătoare, ele fiind de cele mai multe ori echivalate cu dreptul constituțional sau cu filozofia politică), lucru care a dus la abordări diferite.

Inițial, în operele lui Platon și Aristotel, regimul politic era asimilat formei de guvernare. Dar după cum se observa într-un tratat de politologie „tratate împreună, semnificația rolului instituțiilor politice devine covârșitoare. O asemenea optică însă, șterge nepermis distanțele între existența unei instituții (structura, funcționalitatea, rolul) și finalitățile sociale căreia aceasta i se subordonează. [...] Esențială deci, nu este forma sau titulatura guvernării, ci condiția ei fundamentală determinată de relația cu puterea politică, cu organizarea, cu exercitarea etc.”<sup>1</sup>

Într-o definiție amplă a regimului politic se consideră că „deși este numai o parte (componentă, subordonată, dar și cu individualitatea, autonomia și relevanța sa specifică) a ansamblului, conceput ca sistem[...] el concentrează notele esențiale ale sistemului politic, și anume cele legate de existența politică, practica, finalitățile, principiile și determinațiile puterii semnalând efectele sociale majore ale instituțiilor, formelor de conștiință, ideologie și cultură politică, relațiilor politice în desfășurarea lor concretă, sistemele de valori în aplicațiile lor etc. Regimul politic este astfel rezultanta unui anumit raport social de forțe politice în confruntare, în dinamica exprimată a intereselor grupale; investit în acțiunea structurilor politice, prin mecanismele deținerii și exercitării puterii, a organizării și conducerii societății, a disputei formelor de conștientizare etc.

Regimul politic reprezintă astfel o structură extrem de complexă, un set de raporturi care conferă unor grupuri sociale sau politice calitatea (capacitatea) de a conduce (organiza, administra, modela, coordona) întreaga activitate politică dar și pe cea socială în general.”<sup>2</sup>

Același autor consideră că deosebirile dintre state depind, în special în viziunea juriștilor, de forma de guvernare (sau de guvernământ). „Fiecare stat se exprimă însă și printr-o anumită formă de guvernare. Două sunt esențiale. Prima este orientată de principiul suveranității monarhice (guvernarea monarhică). Cea de-a doua este definită de principiul suveranității populare (guvernarea republicană). Simplificând, guvernarea monarhică îmbracă forma monarhiilor

<sup>1</sup> Dumitru Lepădatu, *Politologie*, partea a II-a, Editura Hyperion XXI, București, 1993, pag. 64.

<sup>2</sup> Idem pag. 60 – 61.

absolute, limitate (parlamentare), iar guvernarea republicană este cunoscută sub numele de republică prezidențială, semi-prezidențială și republică parlamentară.”<sup>3</sup>

Într-o lucrare de drept constituțional se afirmă că: „În Dreptul Constituțional, prin forma de guvernământ înțelegem în general modul în care sunt constituite și funcționează organele supreme. Ea este raportată în principiu, la trăsăturile definitorii ale șefului de stat și la raporturile sale cu puterea legiuitoare. Realizând o sinteză a formelor de guvernământ vom reține că cele mai utilizate au fost și sunt monarhia și republica.”<sup>4</sup>

Alt tratat de drept constituțional face o netă distincție între forma de guvernământ și regim politic. Prima este văzută ca: „exprimând modul în care, practic, se exercită puterea. Ea este independentă de structura de stat. Diferite forme de guvernământ pot succede în cadrul aceleiași structuri de stat; invers, aceeași formă de guvernământ poate exista în state sau structuri diferite.

În accepțiunea pe care am dat-o formei de guvernământ, aceasta cuprinde ca element constitutiv și condițiile în care se realizează atribuțiile de șef al statului. De asemenea, ea vizează raporturile specifice ce se stabilesc între organul chemat să îndeplinească atribuțiile de șef de stat și celălalte categorii de organe, îndeosebi Parlamentul și Guvernul. Practic însă, atunci când examinăm forma de guvernământ, procedăm la identificarea titularului puterii și la reperarea modului în care ea se exercită.

Urmând o clasificare clasică și confruntând-o cu realitățile istorice contemporane, principalele forme de guvernământ pot fi considerate următoarele: democrația, monocrația, oligarhia, formele mixte și formele specifice statelor socialiste.”<sup>5</sup>

Regimul politic este văzut în această lucrare ca fiind atașat instituțiilor guvernamentale, vorbindu-se astfel de „regim reprezentativ” sau de „regim prezidențial”. Este însă o concepție formală și unilaterală. Fără îndoială că modul de organizare al puterilor și raporturile dintre puteri constituie un element definitoriu al regimului politic. Dar el nu este singurul criteriu de definire al acestuia, nici cel hotărâtor.

„Regimul politic reprezintă ansamblul instituțiilor, metodelor și mijloacelor prin care se realizează puterea. El are deci determinări mult mai complexe decât raporturile dintre puteri. Regimul politic are calități valorizatoare nu doar cât privește esența și forma puterii de stat, dar și în ceea ce privește calificare esenței întregii societăți. El este indicatorul sintetic și de primă mărime,

<sup>3</sup> Dumitru Lepădatu, *Procese și fenomene politice*, prima parte, Editura Actami, București, 1998, pag. 202.

<sup>4</sup> Ioan Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Actami, București, 1998, pag. 123.

<sup>5</sup> Ion Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice – Tratat*, volumul I, Editura Europa Nova, București, 1996, pag. 139 – 141.

cel mai dinamic și cel mai expresiv, pentru calificarea unei societăți ca real democratică sau anti-democratică.”<sup>6</sup>

Într-un „Dicționar Politic” recent, regimul politic este echivalat cu termenul de sistem politic: „regim politic = mod de guvernare, mod de organizare a puterii politice într-o țară (monarhie, republică, dictatură). În ultimul timp, se folosește sintagma „sistem politic” cu aceleași semnificații.”<sup>7</sup> Iar forma de guvernământ este văzută ca „mod de organizare și exercitare a puterii de stat. Formele principale sunt monarhia și republica, fiecare având diferite variante. Monarhia poate fi absolută, constituțională și parlamentară. Republica, la rândul ei, poate fi parlamentară, prezidențială ori semi-prezidențială.”<sup>8</sup>

Într-un „Curs de știință politică” editat în Italia, forma de guvernare este văzută ca un sistem instituțional în interiorul căruia Guvernele își îndeplinesc sarcinile.<sup>9</sup>

În opinia unor autori francezi, noțiunea de regim politic este o noțiune complexă, care face apel la regulile de organizare și de funcționare a instituțiilor constituționale, la sistemul de partide, la practica vieții politice, precum și la ideologie și la moravurile politice. Esențiale în această privință ar fi, potrivit unor autori raporturile dintre forțele politice care se stabilesc în procesul guvernării între guvernanți și guvernați, dar și relațiile care se stabilesc între înseși instituțiile politice care fac parte dintr-un anumit sistem politic.<sup>10</sup>

Pentru Antonie Iorgovan „prin conceptul de „formă de guvernământ” s-a răspuns de regulă la întrebarea: Cine exercită puterea suverană în stat: o singură persoană (monocrația), un grup de persoane (oligarhia) sau mase largi ale poporului (democrația)”<sup>11</sup>

Pentru a sintetiza toate aceste definiții și a avea un instrument de lucru, în cuprinsul acestei lucrări vom considera că regimul politic este de două tipuri: democratic și nedemocratic; iar formele de guvernare sunt: monarhia și republica. În ceea ce privește termenii de prezidențialism, semi-prezidențialism și parlamentarism considerăm că ei se referă la modul în care se stabilesc și se realizează raporturile între cele două mari puteri ale statului: cea legislativă și cea executivă.

Relațiile între Guverne și Parlamente au fost definite încă de la sfârșitul secolului al XVIII-lea de o serie de elemente care a generat două modele bine

<sup>6</sup> Ibidem, pag. 163 – 164.

<sup>7</sup> Sergiu Tămaș, *Dicționar politic*, Casa de editură și presă „Șansa” SRL, București, 1996, pag. 209.

<sup>8</sup> Ibidem, pag. 116

<sup>9</sup> Gianfranco Pasquino, *Curs de știință politică*, Editura Institutului European, Iași, 2002, pag. 233.

<sup>10</sup> Victor Duculescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Duculescu, *Drept constituțional comparat*, Editura Lumina Lex, București, 1996, pag. 21 – 22.

<sup>11</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, volumul 2, Editura Nemira, București, 1996, pag. 376.

diferențiate. De o parte se situează modelul englez al politicii în care Parlamentul era centrul politicii și în care se producea „confuzia” puterilor datorită unei puternice interdependențe între Cabinet și Parlament, deoarece primul era obținut ca rezultat al încrederii celui de al doilea și în același timp Guvernul putea decreta dizolvarea Parlamentului. Opus acestuia, era modelul care menținea o strictă separație a puterilor, astfel încât spre deosebire de celălalt unde legitimitatea era unică, aici apăreau organe cu legitimități separate și funcții perfect distincte. Primul tip a dat naștere modelului numit parlamentarism, în timp ce al doilea a fost denumit prezidențialism.

Definirea acestor două modele este destul de dificilă pentru că nu există un model unitar care să aibă aceleași caracteristici peste tot, de aceea putem spune chiar că sunt tot atâtea modele câte constituții și țări sunt. Astfel este mai ușor să definim prezidențialismul și parlamentarismul arătând care sunt deosebirile dintre ele. De altfel Sartori spune că regimurile prezidențialiste și parlamentariste se definesc în general prin excludere reciprocă, pentru că efectiv un sistem prezidențialist nu este parlamentarist și invers un sistem parlamentarist nu este prezidențialist.<sup>12</sup>

Astfel potrivit unei păreri,<sup>13</sup> de-a lungul dezvoltării istorice s-au evidențiat cel puțin patru tipuri de diferențe semnificative între cele două modele. În primul rând sistemul parlamentar implica o colaborare instantanee între cele două puteri pentru că însăși existența Guvernului era asigurată de o majoritate de parlamentari suficientă pentru a aproba politicile propuse de Guvern, pe când sistemul prezidențial nu asigură obligatoriu o majoritate și în cadrul puterii legislative, lucru care putea duce la blocaje.

În al doilea rând modalitatea de alegere este diferită pentru cele două modele. Astfel încât dacă în parlamentarism alegerile sunt unice pentru că electorii votează pentru un Parlament care realizează ulterior Guvernul, în sistemul prezidențial se votează separat legislativul și Președintele (acesta fiind ales printr-un sistem de sumă zero, care îi conferă un caracter plebiscitar). Pe lângă aceasta și modalitatea de convocare a scrutinului este diferită pentru că în parlamentarism șeful Guvernului poate convoca oricând alegerile, în sistemul prezidențial data alegerilor fiind fixată prin Constituție.

O a treia diferență majoră se referă la relația cu sistemul de partide. Această diferențiere provine din faptul că în sistemul parlamentar șeful Guvernului ca lider al majorității parlamentare este în același timp și liderul partidului majoritar la nivel național, astfel încât el constituie o curea de transmisie între acesta și Guvern, pe când în sistemul prezidențialist președintele ales nu este în mod obligatoriu și liderul partidului majoritar la nivel național, de

<sup>12</sup> Giovanni Sartori, „Ni presidencialismo, ni Parlamentarismo”, în *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 5, anul 1992, Montevideo, pag. 9.

<sup>13</sup> Manuel Alcantara Saez, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pag. 83 – 88.

multe ori alegerea sa fiind rezultatul unor caracteristici personale, astfel încât partidele apar ca un element secundar al vieții politice.

Ultima trăsătură care diferențiază cele două modele este dată de faptul că limitarea numărului de mandate pentru care poate fi ales un Președinte (unu sau două) poate duce la schimbarea periodică a elitei conducătoare lucru care poate fi daunător în anumite momente, pe când în sistemul parlamentar se poate realiza o mai mare continuitate și stabilitate la nivelul administrației centrale.

Într-o lucrare care analizează 36 de democrații contemporane sunt evidențiate trei diferențe majore între sistemele parlamentare și prezidențiale de guvernare.<sup>14</sup> Prima, într-un sistem parlamentar, șeful Guvernului – care poate avea diferite denumiri oficiale ca prim-ministru, premier, cancelar, ministru-președinte, „Taoiseach” (în Irlanda) sau chiar Președinte (Spania) – și cabinetul său răspund în fața legislativului, în sensul că sunt dependenți de încrederea legislativului și pot fi demisi printr-un vot de neîncredere sau cenzură. Într-un sistem prezidențial, șeful Guvernului – întotdeauna numit Președinte – este ales pe o perioadă fixată prin Constituție și în condiții normale nu poate fi forțat să demisioneze printr-un vot parlamentar de neîncredere (deși este posibil să fie destituit pentru infracțiuni de natură penală).

A doua diferență dintre guvernarea prezidențială și cea parlamentară este aceea că președinții sunt aleși prin vot popular, prin vot direct ori de către un colegiu ales popular, iar prim-miniștrii sunt aleși de către legislative. Procesul de selecție poate lua o varietate de forme. De exemplu, cancelarul german este ales de către Bundestag, taoiseach-ul irlandez de către Dáil, prim-ministrul japonez de către Camera Reprezentanților. În Italia și Belgia, cabinetele se formează prin negocieri între partidele din Parlament și mai ales între liderii de partid, dar de asemenea necesită un vot parlamentar formal de investitură. În Marea Britanie, în mod normal, regele sau regina numește pe liderul partidului majoritar în funcția de prim-ministru și, de asemenea, în numeroase sisteme multipartidiste, cabinetele care se formează prin negocieri între partide sunt numite de către șeful statului fără alegeri formale sau investitură; se admite că aceste cabinete au încrederea Parlamentului dacă nu sau până când acesta își exprimă lipsa de încredere.

A treia diferență fundamentală este că sistemele parlamentare au executive colective sau colegiale, în timp ce sistemele prezidențiale au executive unipersonale, necolegiale. Poziția prim-ministrului în cabinet poate varia de la preeminență la cea de virtuală egalitate cu alți miniștri, dar întotdeauna există un grad relativ mare de colegialitate în luarea deciziilor; prin contrast, membrii cabinetelor prezidențiale sunt în realitate consilieri și subordonați ai Președintelui. În sistemele parlamentare cele mai importante decizii trebuie asumate de cabinet ca un întreg, nu doar de către prim-ministru; în sistemele

---

<sup>14</sup> Arend Lijphart, *Modele ale democrației. Forme de Guvernare și funcționare în 36 de țări*, Editura Polirom, Iași, 2000, pag. 120 – 121.

prezidențiale, cele mai importante decizii pot fi asumate de către Președinte cu sau fără, și chiar împotriva sfatului cabinetului.

Pornind de la aceste diferențe între cele două tipuri de sisteme Giovanni Sartori încearcă să realizeze o definiție a ceea ce înseamnă prezidențialism și parlamentarism<sup>15</sup>. Astfel primul criteriu definitoriu al unui sistem prezidențial este alegerea populară directă, sau ca și cum ar fi directă, a șefului statului pe o durată definită de timp (care poate varia de la 4 la 8 ani). Aceasta este fără îndoială o condiție definitorie necesară, dar nu suficientă. Austria, Islanda și Irlanda recurg la alegerea directă a propriilor președinți și cu toate acestea sunt doar, cel mult, sisteme prezidențiale de fațadă. Lăsând deoparte ceea ce constituția afirmă cu privire la prerogativele puterii lor, în orice caz președinții în cauză nu sunt mai mult decât figuri ceremoniale, iar Austria, Islanda și Irlanda funcționează întru totul ca sisteme parlamentare. Așadar, în ciuda alegerii populare directe a președinților lor, aceste țări nu se clasifică printre cele prezidențiale.

Un al doilea criteriu de definiție este acela că în sistemele prezidențiale Parlamentul nu poate nici să numească, nici să răstoarne Guvernul. Guvernele sunt o prerogativă prezidențială: Președintele este cel care numește și substituie la discreția sa membrii executivului. Cu siguranță, un Președinte își poate alege miniștrii într-un mod agreat de Parlament, fapt care nu exclude ideea că membrii cabinetului sunt și rămân o numire prezidențială. Observăm imediat faptul că criteriul în discuție nu este violat dacă unui Parlament îi este atribuită puterea de a cenzura miniștrii în mod individual și nici măcar în rarele cazuri în care o cenzură parlamentară implică demiterea unui ministru din funcție. Criteriul nu este violat deoarece în ambele cazuri întotdeauna Președintele este cel care pastrează în mod unilateral puterea de numire în funcție, încredințând după bunul plac posturile cabinetului.

Așadar, un sistem politic este prezidențial dacă, și numai dacă, șeful statului (Președintele): 1. rezultă dintr-o alegere populară, 2. în timpul mandatului prestabilit nu poate fi lipsit de încredere prin vot parlamentar, deci nu poate fi înlăturat sau destituit de către Guvern, 3. prezidează sau conduce Guvernele numite de el, adică șeful statului este și șeful Guvernului. Atunci când aceste trei condiții sunt îndeplinite laolaltă, atunci avem de a face fără îndoială cu un sistem pur prezidențial.

Definiția sistemului prezidențial poate fi formulată, potrivit lui Matthew Shugart și Scott Mainwaring, în termenii a două caracteristici fundamentale: „origine separată” (alegeri populare separate) și „existență separată” (mandate fixe pentru președinte și executiv).<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Giovanni Sartori, *Ingenieria constituțională comparată*, Editura Mediterana 2000, București, 2002, pag. 97 – 100.

<sup>16</sup> Scott Mainwaring, Matthew Soberg Shugart, „Introduction”, în Scott Mainwaring și Matthew Soberg Shugart (eds), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pag. 1-11.

Așadar în republicile prezidențiale, șeful executivului este ales direct de către cetățeni și are o rezervă de legitimitate specifică și autonomă de cea a Parlamentului, în aceste cazuri, numit, de multe ori, Congres. Parlamentul este și el ales de către cetățeni prin sistem electoral majoritar în circumscripții uninominale în SUA, cu o diversitate de sisteme proporționale sau mixte în republicile prezidențiale latino-americane. Președintele Republicii nu are puterea de a dizolva Congresul. La rândul său, acesta nu poate retrage încrederea sau substitui pe Președintele Republicii. Poate numai, dar este o măsură extremă și foarte rară, să-l pună sub acuzație (*impeachment*) pentru atentat la Constituție. Așa încât, președinția și Congresul sunt într-adevăr, așa cum au dorit fondatorii Statelor Unite instituții separate. Dar, din obișnuitul respect față de normele constituționale, își împart puterea: de exemplu, (mai ales, dar nu numai) cea legislativă. Dacă Președintele introduce proiecte de lege care nu sunt pe placul Congresului, acesta poate să le amâne, să le schimbe, să le respingă, în așteptarea unor texte pe care să le aprecieze și să le aprobe. Dacă Congresul aprobă proiectele de lege cu care Președintele nu este de acord sau amendează decretele prezidențiale într-o manieră pe care Președintele o găsește inacceptabilă, acesta poate să recurgă la dreptul său de veto, parțial sau total. La rândul său, Parlamentul poate trece peste dreptul de veto cu o majoritate calificată de două treimi în Senat, o majoritate deloc ușor de obținut.

Până acum am analizat câteva din caracteristicile sistemelor prezidențiale (în special a celui din Statele Unite), în continuare vom încerca să relieffăm liniile majore ale modelului parlamentarist. Regimul parlamentar acordă o însemnătate considerabilă Parlamentului, care devine de fapt adevăratul forum politic de guvernare. Guvernul – condus de un prim-ministru eficient și cu largi puteri – este obligat să dea socoteală Parlamentului, care îi poate retrage oricând încrederea fără prea mari dificultăți, în condițiile în care apreciază că nu își îndeplinește mandatul. Președintele Republicii este, în asemenea condiții o figură mai mult decorativă, având atribuții de reprezentare și protocol, un rol politic minor ce este depășit – de departe – de poziția proeminentă a prim-ministrului.

Președintele Republicii poate acționa însă cu succes în situații de criză, în care el este de fapt cel ce va conferi mandatul viitorului premier; o asemenea opțiune neputând fi făcută nici ea discreționar, deoarece Președintele va recurge la o anumită nominalizare numai după ce va avea girul forțelor politice și se va confrunța cu acestea. Același lucru se întâmplă și în țările, puține la număr, în care ființează regimul monarhic, acesta fiind în realitate o monarhie constituțională al cărei principiu fundamental este acela că regele nu se amestecă în politică, ci rămâne esențialmente un simbol al statului. El păstrează în general prerogativele care revin Președintelui de republică în cadrul republicilor parlamentare. Evident, singura deosebire este aceea că în cadrul republicii parlamentare Președintele este ales de către Parlament, în timp ce monarhia își păstrează caracterul său ereditar. În ceea ce privește esența atribuțiilor, cu



excepția unor atribuții de protocol și reprezentare, care sunt mai puternice în statele monarhice, pe fond nu s-ar putea vorbi de o diferențiere substanțială a funcțiilor pe care le îndeplinește șeful statului.

Sistemele parlamentare își datorează numele principiului lor de bază anume: Parlamentul este suveran. Astfel, sistemele parlamentare nu permit o separare a puterii între Parlament și Guvern: ele se bazează în totalitate pe împărțirea puterii între legislativ și executiv. În consecință, în cadrul tuturor sistemelor pe care le numim parlamentare guvernele trebuie înființate, susținute și eventual lipsite de votul Parlamentului. Dar a spune că guvernele depind de Parlament nu spune foarte mult. Nu explică, în particular, cum sistemele în chestiune prezintă guverne puternice sau slabe, stabilitate sau instabilitate, eficiență sau imobilism, în rezumat, rezultate bune, mediocre sau chiar detestabile.

Realitatea este că parlamentarismul nu denotă o entitate singulară, iar dacă prestațiile sistemelor parlamentare sunt atât de diferite, acest lucru se datorează tipurilor diferite de relații între executiv și legislativ. De fapt, există cel puțin trei varietăți ale sistemului parlamentar: la o extremă sistemul de tip englez de „premierat” sau de cabinet, în cadrul căruia executivul este cel care prevalează net asupra Parlamentului; la cealaltă extremă sistemul de tip francez al guvernării de adunare, care face guvernabilitatea cvasi-imposibilă; și în fine o varietate intermediară de parlamentarism controlat de partide.

Sistemele parlamentare sunt toate sisteme bazate pe împărțirea puterii. Dar împărțirea puterii nu se poate fixa atât de îngrijit precum divizarea puterii. Un mod de a pune ordine în această încurcătură este de a privi la nucleul structurii de autoritate în interiorul căreia un șef al executivului este împuternicit să acționeze. Din acest punct de vedere șeful guvernului se poate raporta la membrii Guvernului său ca: a) un prim de-asupra inegalilor, b) un prim între inegali, c) un prim între egali. Toate trei sunt formule ale unei puteri împărțite în măsura în care toate exclud concentrarea puterii într-o singură persoană, ca în cazul Președintelui american al cărui Guvern este doar cabinetul său privat. Dar sunt formule foarte diferite. Prim-ministrul englez este ca un *primus* de-asupra inegalilor întrucât este liber să aleagă și să înlocuiască miniștrii care într-adevăr îi sunt subordonați; cancelarul german este mai puțin proeminent dar este aproape întotdeauna un *primus* printre inegali; în timp ce un prim-ministru într-un sistem parlamentar obișnuit este un *primus inter pares*, și prin urmare nici măcar atât de *primus*.

Un prim de-asupra inegalilor este un șef executiv care este și lider de partid, care cu greu poate fi subminat de un vot al parlamentarilor săi și care numește și înlocuiește după bunul său plac miniștrii cabinetului său. Astfel acest prim guvernează asupra propriilor miniștrii. Un prim între inegali poate chiar să nu fie oficial liderul partidului, dar rămâne în funcție, de regulă, chiar și atunci când se schimbă membrii cabinetului său. Astfel, acest prim poate demite proprii miniștri, dar nu poate fi înlocuit din funcție de către aceștia. În fine, un

prim între egali este un prim-ministru care cade o dată cu cabinetul său, care de regulă trebuie să îmbarce în echipa guvernamentală miniștrii „impuși” și care nu prea are control asupra echipei.

Vom încerca în continuare să vedem care sunt avantajele și dezavantajele celor două sisteme politice. Dezbaterea a fost lansată la începutul anilor '90 de către Juan Linz<sup>17</sup> care consideră că sistemele prezidențialiste au următoarele dezavantaje:

- 1) legitimitatea democratică duală, dat fiind faptul că atât președintele cât și parlamentul încearcă să obțină supremația, mai ales când președintele nu beneficiază de o majoritate parlamentară, creează conflicte de legitimitate pentru că apare întrebarea „cine are mai multă legitimitate pentru a vorbi în numele poporului, președintele sau majoritatea care se opune politicii sale?”. Această problemă nu este atât de gravă în sine însăși ci pentru faptul că nu există mecanisme democratice care să o rezolve.
- 2) rigiditatea prezidențialismului, adică mandatul fix pe o perioadă prestabilită, devine o problemă serioasă pentru că în loc să ofere avantajul de a asigura stabilitatea executivului, ea nu permite schimbarea puterii executive în caz de criză guvernamentală. Prezidențialismul nu deține mecanisme constituționale care să îi permită să își ajusteze funcționarea la situații noi și neașteptate, mai ales în cazul schimbării președintelui, în timp ce sistemul parlamentar deține instrumentele mișcării de cenzură constructive și a dizolvării Camerelor și convocarea unor noi alegeri.
- 3) prezidențialismul are caracteristicile unui joc de sumă zero care îl avantajează pe câștigător care primește tot, în timp ce sistemele parlamentare presupun împărțirea puterii și formarea de coaliții.
- 4) ca încarnare a voinței populare, președintele are tendința de a conduce cu superioritate față de ceilalți actori politici și celălalte instituții ale statului, de multe ori în contrast cu majoritatea limitată a populației care l-a ales. Politica prezidențială este mai puțin tolerantă cu opoziția și mai puțin înclinată spre acorduri, ea este o politică a cultului personalității prezidențiale bazate pe o formă personalistă de „prezidențialism plebiscitar” care concentrează puterile președintelui, slăbind celălalte instituții și partidele politice.
- 5) în sistemele prezidențialiste care nu admit realegerea nu există metode de a face un președinte în exercițiu responsabil pentru acțiunile și politicile sale. Nu poate fi sancționat de electorat prin înfrângerea electorală, dar nici nu poate fi recompensat prin realegere.

---

<sup>17</sup> Juan Linz, „Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, în Juan Linz și Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 6-22.

- 6) în final, sistemul prezidențial pune problema că „outsiders” politici au mai mare probabilitate de a obține puterea executivă fără susținerea unui partid și fără experiență politică. Aceasta produce efecte destabilizatoare pentru că acești „outsiders” tind către politici antiinstituționale și populiste.

Cei care vorbesc despre avantajele prezidențialismului, în special Mainwaring și Shugart<sup>18</sup> își bazează argumentele pe evidențe empirice centrate pe serii temporale care acoperă întreg secolul XX

- 1) prezidențialismul oferă votanților opțiuni mai clare în momentul alegerii.
- 2) responsabilizare și identificare electorală este mai mare în prezidențialism.
- 3) capacitatea de a inhiba rezultatele de sumă zero, dat fiind faptul că prezidențialismul se bazează pe un sistem de controale și echilibruri, care își află originea în însăși dubla sa legitimitate.
- 4) rigiditatea mandatului este un atribut pozitiv al previzibilității regimului de guvernare.
- 5) alegerea prezidențială este de fapt un element de transparență al sistemului

Guvernele care au la bază sistemele parlamentare au fost supuse și ele criticilor. Astfel despre ele s-a spus că:

- 1) le lipsește stabilitatea și eficiența datorită faptului că primul-ministru și guvernul depind de votul Parlamentului care îi poate înlocui oricând.
- 2) dau dovada de lipsă de omogenitate și de cooperare în cazul guvernelor de coaliție, care poate duce la politici lipsite de coerență și care să fie folosite pentru a satisface cererile particulare ale diverșilor membri ai coaliției.

În final vom vedea relația care poate fi stabilită între democrație și sistemele parlamentare sau prezidențiale. O analiză<sup>19</sup> realizată pe 135 de țări, pentru perioada 1950 – 1990 care ia în considerare persistența regimurilor democratice și transformarea lor în regimuri nedemocratice a ajuns la niște rezultate foarte interesante. Astfel s-a observat că democrația este vulnerabilă în fața crizei economice în ambele sisteme instituționale, dar sistemele prezidențialiste care se bucură de condiții economice bune au mai mici probabilități de a supraviețui în raport cu sistemele parlamentare, chiar dacă acestea ar avea probleme cu economia. Speranța de viață a regimurilor

---

<sup>18</sup> Scott Mainwaring și Matthew Shugart, „Juan Linz, Presidentialism, and Democracy” în *Comparative Politics*, July 1997, pp. 460-463.

<sup>19</sup> Adam Przeworski, „Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias”, in *Agora*, numărul 5, 1996.

parlamentariste este mai mare decât cea a regimurilor prezidențialiste. Instituțiile electorale care încurajează formarea unor majorități cresc posibilitățile de supraviețuire a sistemelor prezidențialiste, în timp ce sistemele care dau naștere unor blocaje legislative sunt în mod special slabe.

După aceasta foarte scurtă analiză a caracteristicilor și a avantajelor și dezavantajelor sistemului prezidențial și a celui parlamentar ar trebui să putem spune care dintre acestea este mai eficient sau care dintre ele funcționează mai bine, însă acest răspuns este extrem de greu de dat pentru că este foarte greu să spui care sistem este mai bun și care mai puțin bun. Această greutate provine din faptul că un sistem politic este deosebit de complex acționând ca un organism viu, care evoluează și se mișcă în permanență. În cadrul acestor procese apar extrem de mulți factori, care depind de un număr imens de variabile, astfel încât este dificil de dat niște soluții valabile peste tot și în orice moment.

Ceea am putea reține din acest studiu este tocmai această idee că nu există rețete universal valabile care să fie benefice peste tot și care să îi multumească pe toți, ci că omenirea trebuie să caute în permanență noi și noi soluții pentru obținerea acelei lumi perfecte, care va rămâne mereu un ideal imposibil de atins.