



Șapte argumente împotriva unicameralismului și a reducerii numărului de parlamentari

Cristian Chiscop, Fundația Friedrich Ebert România

- Toate statele mari din Uniunea Europeană (cu o populație de peste 20 milioane de locuitori) au parlamente bicamerale;
- Un număr redus de parlamentari înseamnă o reprezentare mai slabă a cetățenilor – în majoritatea statelor din UE numărul relativ scăzut al parlamentarilor de la nivel național este compensat de existența unor alte nivele de reprezentare;
- Un parlament mai mic, compus dintr-o singură cameră, va fi mai ușor de controlat și, la rândul său, va avea o capacitate de control scăzută asupra celorlalte puteri din stat, afectând însuși procesul democratic;
- Simplificarea activității legislative nu garantează calitatea actului legislativ – practica ordonanțelor de urgență, care este simplă și rapidă, este o dovadă în acest sens;
- Nu există nici o corelație statistică între forma parlamentului, numărul de deputați și nivelul corupției, care este generat de un complex de factori;
- O tradiție centrală a democrației românești este bicameralismul. România a avut parlament unicameral numai sub dictatură;
- Instabilitatea politică nu începe în parlament, ci doar își produce efectele în cadrul acestei instituții. Vinovații pentru starea de fapt trebuie așadar căutați în altă parte.

Șapte argumente împotriva unicameralismului și a reducerii numărului de parlamentari

Indiferent dacă pe 22 noiembrie va avea loc un referendum sau nu privind structura parlamentului și numărul de parlamentari, cetățenii României au dreptul să știe pentru ce anume li se cere să își exprime votul și, mai ales, în ce fel votul exprimat le va afecta viața în continuare.

Din păcate instituțiile statului, guvernul și președinția României, dar și partidele politice ca actori principali ai jocului politic democratic nu au dat suficientă importanță unei informări corecte și nepartizane a cetățenilor cu drept de vot cu privire la chestiunea referendumului. Firavele campanii de presă sau cele câteva proiecte susținute de societatea civilă conștientă că este nevoie de o dezbatere serioasă nu au avut un grad ridicat de reverberare în spațiul public, deși inițiativa lor rămâne una laudabilă.

Percepția asupra instituției parlamentului așa cum se reflectă ea din sondaje repetate este atât de defavorabilă, încât s-a ajuns în situația fără precedent în care parlamentul nu își găsește în interiorul clasei politice apărători vocali care să susțină cu fermitate cauza menținerii numărului actual de parlamentari și a structurii bicamerale.

Și totuși, legislativul actual merită – cu toate bunele și relele arhicunoscute – o considerare mai echilibrată atât din perspectiva instituției în sine cât și din cea a cetățeanului pe care îl reprezintă.

Fundația Friedrich Ebert supune atenției publice șapte argumente pentru păstrarea modelului bicameral și pentru menținerea numărului de parlamentari. Sperăm ca demersul nostru să contribuie la dezbaterea publică și să conducă la o clarificare a argumentelor pentru o opțiune sau alta.

1. 85 % din populația UE trăiește în state cu parlament bicameral

Un prim argument este că mărimea populației contează¹ atât pentru numărul de parlamentari, cât și pentru modul de organizare a legislativului. O comparație cu alte țări europene este facilă și în același timp revelatoare. În Uniunea Europeană numărul statelor care au adoptat unicameralismul (14 mai exact) este aproximativ egal cu al celor care au parlamentul compus din două camere legiuitoare (restul de 13 state). Acest tip de raportare este însă înșelător, pentru că nu reflectă cu adevărat impactul real asupra populației.

¹ Robert A. Dahl, Eduard R. Tuftes, *Size and Democracy (The Politics of the Smaller European Democracies)*, Stanford University Press, 1973, p. 81: “Although population is not the only explanation of parliamentary size, it is by far the most powerful.”

Un calcul simplu arată că *85 la sută din populația Uniunii Europene trăiește în state cu parlament bicameral*. Acest procent se explică foarte ușor prin faptul că majoritatea covârșitoare a statelor unde legislativul are o singură cameră sunt țări cu o populație mică sau foarte mică, de genul Republicii Malta (0.4 milioane locuitori) sau al țărilor baltice (între 1.3 – 3.5 milioane). De fapt 9 dintre cele 14 state cu parlament unicameral au o populație în jurul cifrei de 5 milioane de locuitori.

Aceste cifre contrastează clar cu grupul țărilor cu sistem bicameral, între care se regăsește și România. Dintre cele 13 state câte sunt la număr în interiorul Uniunii Europene, nu mai puțin de 10 au o populație mai mare de 10 milioane de locuitori. Astfel, afirmația că *ar exista un fel de punct natural pentru introducerea sistemelor bicamerale începând cu 10 milioane de locuitori*², se verifică empiric.

Cu cele aproape 22 de milioane de locuitori, România este al șaptelea stat în Uniunea Europeană după mărimea populației. Primele 6 state, dar și statul imediat următor Olanda (16.5 milioane) au parlament bicameral. România nu este așadar o excepție în acest grup, ci se înscrie perfect în regula generală.

2. Votul fiecărui cetățean își pierde jumătate din valoarea lui actuală

Ceea ce nu se spune de către susținătorii reducerii numărului de parlamentari și ai trecerii la unicameralism este că prin aceste măsuri nu pedepsim aleșii, ci pe noi înșine. Parlamentari mai puțini înseamnă colegii electorale mai mari, mai eterogene și prin urmare mai puțin reprezentative³.

Mai mult, adoptarea unicameralismului nici mai mult nici mai puțin decât înjumătățește posibilitățile prin care un cetățean își poate vedea reprezentate în parlament interesele, prin pierderea automată a unui reprezentant direct în forul legislativ. Trecerea la un sistem unicameral diluează astfel și mai mult importanța votului fiecărui alegător, pentru că alegătorul nu mai are două voturi de exprimat, unul pentru Camera Deputaților și unul pentru Senat, ci doar unul singur. Legătura dintre ales și alegător devine astfel și mai dificilă, alegătorul fiind reprezentat în parlament de o singură persoană, nu de două, așa cum este în sistemul actual.

² Donald S. Lutz, *Principles of Constitutional Design*, Cambridge University Press, 2006, p.226

³ Printre funcțiile ce îi revin parlamentului într-o democrație, funcția de reprezentare joacă probabil cel mai important rol și ar trebui, cel puțin teoretic, să ofere descrierea cea mai fidelă a acestei instituții fundamentale într-o democrație. Atât numărul de parlamentari cât și structura internă a parlamentului sunt astfel gândite de constituționaliști încât să asigure un nivel de reprezentare optim pentru fiecare cetățean. Rezultatul dorit, care ar trebui să garanteze calitatea democrației înseși, este o legătură cât mai directă și cât mai strânsă între cetățeni și reprezentanții lor în forul legislativ, parlamentarii. Așa-numita normă de reprezentare variază însă de la un stat la altul, fiecărui parlamentar corespunzându-i un număr de cetățeni în funcție de populație și de modul de organizare politico-administrativă a statului respectiv. Studiind iarăși datele de la nivelul Uniunii Europene se poate foarte ușor constata că norma de reprezentare crește în general cu numărul populației. Dacă reprezentarea cetățenilor în forul legislativ se face mai ușor și mai fidel în statele mici, statele cu o populație mare compensează nevoia firească de reprezentare prin mărirea complexității sistemului legislativ. Așa se explică corelația dintre dimensiunea populației și tipul de parlament – unicameral sau bicameral.

România nu are, ca în cazul altor state mari din Uniunea Europeană, nivele de reprezentare intermediare⁴ pentru cetățeni, așa cum se întâmplă în statele federale (Belgia sau Germania), dar și în state unitare, precum Olanda sau Polonia⁵, care au unități administrative regionale ce dispun de propriile parlamente locale. Având în vedere că în România nu există încă⁶ foruri intermediare cu autoritate legislativă și că parlamentul național este unicul for cu atribuții în acest sens, nivelul actual de reprezentare ar trebui privit de o manieră mai conservatoare.

Și aici raportarea la alte state europene ar putea servi drept clarificare. Simpla comparație după norma de reprezentare raportată la numărul total de parlamentari relevă că România (471 de parlamentari) se aseamănă foarte mult cu state cu sistem unicameral, ceea ce induce ideea că *o eventuală trecere la unicameralism ar cere o creștere a numărului de parlamentari, nicidecum o reducere a lor la 300* (vezi Anexa). Probabil că numărul ideal în acest caz pur ipotetic ar fi de aproximativ 416 parlamentari.

3. Renunțăm la controlul între instituții

Ideea de control este ombilical legată de reprezentarea cetățenilor. Când aceasta are de suferit, și controlul oamenilor asupra aleșilor din parlament este diminuat⁷. Însă controlul enunțat în sintagma *checks and balances* reprezintă un imperativ democratic mai ales pentru felul în care relaționează puterile statului între ele. În România actuală, cu o clasă politică puțin responsabilizată și o justiție neperformantă capacitatea de control reciproc este extrem de importantă pentru a descuraja derapajele și pentru a proteja interesul public. Însă un parlament mai mic și compus dintr-o singură cameră nu va putea să controleze efectiv și eficient activitatea guvernului și nici nu va avea capacitatea de a stopa avalanșa de ordonanțe de urgență emise de executiv.

Având în vedere experiența recentă a deliberărilor din plenul parlamentului pentru formarea unui executiv, nu trebuie ignorat nici faptul că un parlament mai mic va însemna și posibilitatea sporită a actorilor politici importanți, incluzând aici și președintele României, de a manipula votul mai ușor. Ecuația este simplă: mai puțini

⁴ Pe lângă introducerea sistemului bicameral statele mari compensează legătura dintre parlamentari și cetățeni prin satisfacerea parțială a nevoii de reprezentare la un nivel intermediar.

⁵ În afară de parlamentul național (*sejm*), în Polonia există un nivel intermediar de reprezentare corespunzător celor 16 provincii numite voievodate (*województwo*). Astfel fiecare dintre cele 16 provincii are un parlament (*sejmik*) ales prin vot direct la fiecare 4 ani, care împuternicește un executiv să gestioneze bugetul provinciei și să implementeze politici de dezvoltare regională, incluzând aici și managementul finanțării europene.

⁶ Se vorbește de câțiva ani despre o reorganizare politico-administrativ a statului român care să răspundă mai bine la mecanismele de finanțare din cadrul fondurilor structurale, conform Nomenclatorului de Unități Teritoriale pentru Statistică (NUTS).

⁷ Donald S. Lutz, *ibidem*, p.236: „Growing constituency size implies probable future degradation in the ability of the people to control that emerging elite”.

parlamentari înseamnă mai puține voturi de obținut/manipulat – de unde pericolul evident la adresa democrației⁸.

4. Avem nevoie de o legislație bună și larg acceptată, nu de una rapidă

Partizanii introducerii unicameralismului și ai reducerii numărului de parlamentari susțin că prin aceste măsuri se simplifică activitatea legislativă și legile sunt mai rapid adoptate sau amendate. Este însă această simplificare și rapiditate clamată un lucru bun?

România are la îndemână experiența ordonanțelor de urgență. Executivul decide în ședința de guvern și ordonanța de urgență are aplicabilitate imediată. Nicăieri în lume nu se uzează de acest procedeu mai mult ca în România. Ciclul legislativ este redus la minim, rapiditatea este maximă. Cu toate acestea practica ne arată că legislația ca atare nu este bună. Legile trebuiesc amendate tot timpul, se creează instabilitate și nesiguranță legislativă, ceea ce se traduce în funcționarea necorespunzătoare a administrației publice centrale și locale.

Realitatea ne spune că viteza nu garantează calitatea, de aceea poate ar fi mai indicat de privit în alte direcții pentru a îmbunătăți sistemul legislativ. Un lucru este clar – nu prin schimbarea modului de funcționare a parlamentului și prin reducerea numărului de parlamentari se sporește eficiența.

5. Corupția este mai degrabă o problemă a guvernului, nu a parlamentului

Prin campania împotriva parlamentului se acreditează ideea că parlamentul ar avea o problemă cu fenomenul corupției și că prin reducerea numărului de parlamentari corupția s-ar diminua. În primul rând, nu există nici o corelație statistică⁹ între forma parlamentului și/sau numărul de parlamentari, pe de o parte, și nivelul corupției, pe de alta.

În al doilea rând, corupția ca fenomen privește mai degrabă executivul, care are toate pârgھیile guvernamentale și astfel toate „oportunitățile” pentru a fi afectat de fenomen. Parlamentul nu are la îndemână decât controlul asupra bugetului, pe care îl votează în mod public și transparent. Nu are însă drept de decizie asupra modului în care sunt

⁸ Acest pericol a fost recunoscut de Grecia, care are un sistem unicameral și un număr identic de parlamentari cu cel propus de președintele Traian Băsescu, diferența fundamentală este că în cazul Greciei președintele este ales de parlament și are cu precădere funcții ceremoniale. De altfel, cu excepția Ciprului, Lituaniei, Finlandei, Bulgariei și Portugaliei, toate republicile UE cu parlament unicameral sunt regimuri parlamentare.

⁹ De exemplu, Austria și Grecia au o normă de reprezentare comparabilă (0.22, respectiv 0.27 deputați la 10.000 locuitori), dar Austria, care are un parlament bicameral, are un nivel de corupție de două ori mai mic decât Grecia, unde legislativul e unicameral (8.1 față de 4.7 conform TI Corruption Index 2008). De asemenea, Luxemburg are o normă de reprezentare foarte ridicată (1.22) și un nivel de corupție foarte scăzut (8.3) în raport cu Bulgaria, de exemplu, care are o rată de reprezentare mult mai mică (0.32), dar este cel mai corupt stat din UE (3.6).

cheltuiți banii publici. Dimpotrivă, problema este la guvern și la structurile adiacente. Lipsa transparenței prin practica frecventă a secretizării contractelor și prin manipularea procedurilor de achiziții în folos personal este aici o sursă majoră de corupție.

Ceea ce parlamentul poate face este să își extindă abilitățile de control asupra guvernului prin constituirea de comisii de anchetă, așa cum a făcut în cazul miniștrilor Monica Iacob-Ridzi sau Elena Udrea. Prin reducerea numărului de parlamentari această capacitate a parlamentului este însă limitată și îngrădită.

6. Democrația românească a fost mereu bicamerală

Cei care astăzi apără ideea reducerii numărului de parlamentari și unicameralismul priveau până nu demult – și poate că o fac în continuare – perioada interbelică precum o perioadă de aur a democrației românești. Însă această perioadă propice din istoria României moderne a fost una a bicameralismului la noi.

Tradiția parlamentară românească este prin excelență una bicamerală, anul acesta împlinindu-se 151 de ani de la înființarea Corpului Ponderator, devenit ulterior Senat. Unicameralismul a fost introdus de regimul totalitar comunist. Constituția din 1992 a marcat astfel reîntoarcerea la tradiția autohtonă a bicameralismului, consfințind renașterea democrației recâștigate în revoluția din 1989. O abdicare de la această tradiție recuperată ar fi astăzi în totalitate de neînțeles¹⁰.

7. Instabilitatea politică din țară costă cetățeanul mulți bani, nu parlamentul

Instabilitatea politică nu începe în parlament, ci doar își produce efectele în cadrul acestei instituții. Vinovații pentru starea de fapt trebuie așadar căutați în altă parte, nu în parlament.

România cheltuie acum, într-o perioadă de mari constrângeri bugetare, peste 16 milioane de euro pentru organizarea unui referendum care ar putea produce efecte abia peste un an sau doi, dacă nu mai mulți, când criza economică va fi de mult trecut.

În ultimii 5 ani am avut trei schimbări de guvern, două dintre ele în plină criză, care au afectat bugetul de stat cel puțin la fel de mult ca factura necesară pentru parlamentari. Nimeni nu a calculat însă cât îi costă pe români schimbarea guvernului cu toată structura adiacentă din teritoriu. La acest cost ar trebui adăugată pierderea capacității administrative – pentru că fiecare schimbare de guvern înseamnă că viitorul guvern trebuie să ia totul de la capat – și îngreunarea bugetului cu plata drepturilor salariale pentru cei care își recâștigă în instanță posturile din care au fost schimbați în mod abuziv.

¹⁰ Pentru modelul grecesc, cu un parlament unicameral și 300 de parlamentari, bicameralismul este dimpotrivă o excepție de la tradiția unicamerală, fiind prezent în istoria Greciei pentru două foarte scurte perioade de timp, 1844-1863 și 1927-1935.

Se pune astfel întrebarea legitimă dacă prioritățile noastre sunt corect ordonate și ne concentrăm atenția pe lucrurile importante de care România are cu adevărat nevoie acum.

Fundația Friedrich Ebert lansează aceste șapte puncte pentru publicul larg, care pot fi înțelese ca provocări pentru actualul sistem parlamentar și pentru relația dintre alegători și aleși.

Am ales în mod conștient să prezentăm – fără a avea pretenția exhaustivității – câteva argumente care pun sub semnul întrebării propunerea Președintelui României de a introduce modelul unicameral concomitent cu reducerea numărului de parlamentari pentru că dezbaterea publică, atât cât a fost până acum, a prezentat în mod precumpănitor partea de argumente care susțin ideile președintelui.

Cine privește aceste argumente mai îndeaproape își poate da seama că situația este mult mai complexă. Simpla reducere a numărului de parlamentari și desființarea unei camere nu duce la un parlament mai bun, dar de bună seamă conține în interiorul ei pericolul – deloc neglijabil – ca reprezentarea actuală a cetățenilor în forul legislativ și procesul democratic în sine să se înrăutățească.

Anexa:

Tara	Populatie	Tip parlament	Nr senatori	Nr deputati	Populație la 1 deputat	Deputati/ 10.000 locuitori	Total parlamentari/ 10.000 locuitori
Malta	413.609	Unicameral	-	69	5.994	1,67	1,67
Luxemburg	493.500	Unicameral	-	60	8.225	1,22	1,22
Cipru	793.963	Unicameral	-	59	13.457	0,74	0,74
Estonia	1.340.415	Unicameral	-	101	13.271	0,75	0,75
Slovenia	2.053.355	Bicameral	40	90	22.815	0,44	0,63
Letonia	2.231.503	Unicameral	-	100	22.315	0,45	0,45
Lituania	3.555.179	Unicameral	-	141	25.214	0,40	0,40
Irlanda	4.460.000	Bicameral	60	166	26.867	0,37	0,51
Finlanda	5.348.357	Unicameral	-	200	26.742	0,37	0,37
Slovacia	5.379.455	Unicameral	-	150	35.863	0,28	0,28
Danemarca	5.519.441	Unicameral	-	179	30.835	0,32	0,32
Bulgaria	7.606.551	Unicameral	-	240	31.694	0,32	0,32
Austria	8.356.707	Bicameral	62	183	45.665	0,22	0,29
Suedia	9.263.872	Unicameral	-	349	26.544	0,38	0,38
Ungaria	10.020.000	Unicameral	-	386	25.959	0,39	0,39
Cehia	10.476.543	Bicameral	81	200	52.383	0,19	0,27
Belgia	10.665.867	Bicameral	71	150	71.106	0,14	0,21
Portugalia	10.707.924	Unicameral	-	230	46.556	0,21	0,21
Grecia	11.257.285	Unicameral	-	300	37.524	0,27	0,27
Olanda	16.558.674	Bicameral	75	150	110.391	0,09	0,14
Romania	21.498.616	Bicameral	137	334	64.367	0,16	0,22
Polonia	38.130.302	Bicameral	100	460	82.892	0,12	0,15
Spania	46.661.950	Bicameral	264	350	133.320	0,08	0,13
Italia	60.157.214	Bicameral	315	630	95.488	0,10	0,16
Regatul Unit	61.113.205	Bicameral	740	646	94.602	0,11	0,23
Franta	65.073.482	Bicameral	346	577	112.779	0,09	0,14
Germania	82.060.000	Bicameral	69	622	131.929	0,08	0,08