

Cum influențează întrebările parlamentare orale angajamentul cetățenilor

Rob Salmond, „*Parliamentary Question Times. How Legislative Accountability Mechanism Affect Mass Political Engagement*”

în *The Journal of Legislative Studies*, Volume 20, Issue 3, martie 2014, pp. 321-341

Rob Salmond arată, în articolul despre sesiunile de întrebări parlamentare orale, că natura acestui mecanism de control aflat la îndemâna parlamentului influențează într-o mare măsură gradul de angajament al cetățenilor. Astfel, în țările în care sesiunile de întrebări parlamentare orale (QT periods) sunt caracterizate de un grad mare de deschidere și spontaneitate, cetățenii prezintă un grad mai ridicat de angajament. Dimpotrivă, în acele țări în care întrebările parlamentare au un caracter închis și lipsit de spontaneitate, nivelul de implicare al cetățenilor este mai scăzut.

În argumentarea acestei ipoteze, autorul pleacă de la premisa că angajamentul cetățenilor s-a aflat în continuă scădere, în ultimii 40 de ani, în democrațiile avansate și se folosește de patru sub-ipoteze, care reprezintă, de fapt, patru indicatori de măsurare a angajamentului cetățenilor. Prin angajament, Salmond se referă la patru elemente: participare la vot, atașament partizan, cunoaștere politică și interes pentru politică. Astfel, potrivit ipotezei 1, cetățenii sunt mai interesați de politică acolo unde discursul conflictual din cadrul sesiunilor de întrebări parlamentare este mai ridicat. Ipoteza 2 ne spune că cetățenii tind să învețe mai mult despre politică atunci când nivelul discursului retoric din

întrebări este mai ridicat. Alegătorii votează într-un mai mare grad, acolo unde discursul conflictual din întrebări este mai mare, se avansează în ipoteza 3. Ipoteza 4 se referă la atașamentul partizan și spune că votanții dovedesc grade mai ridicate de partizanat, dacă discursul conflictual este mai mare.

Discursul conflictual este, potrivit autorului, rezultatul acelor întrebări parlamentare orale, cu un grad de deschidere și spontaneitate ridicat, care permit dialogul real dintre opoziția parlamentară și guvern și care permit parlamentarilor ca acest mecanism de control, existent de altfel în toate democrațiile moderne, să nu fie doar o formalitate.

În verificarea ipotezelor enunțate mai sus, autorul recurge la mai multe tipuri de analize. Într-o primă etapă, face o analiză instituțională, prin care se trece în revistă regulile instituționale privind sesiunile de întrebări parlamentare în 18 democrații avansate. Demonstrația este completată cu alte două analize cantitative, care măsoară pe de o parte, gradul de deschidere și spontaneitate al întrebărilor parlamentare în 22 de democrații avansate (analiză empirică) și legătura dintre întrebările parlamentare și angajamentul votanților, pe de altă parte (analiza statistică).

I. Analiza instituțională: reguli privind întrebările parlamentare orale în 18 democrați

Se pleacă de la premisa că întrebările parlamentare orale reprezintă o modalitate prin care interesul cetățenilor față de dezbaterile politice naționale poate crește, ca urmare a faptului că ele reprezintă cea mai confrunțională parte a agendei parlamentare. Însă, pentru a provoca interesul votanților, sesiunile de întrebări parlamentare trebuie să îndeplinească o serie de condiții: întrebările să fie deschise (să poată fi adresate și întrebări suplimentare de către parlamentari față de întrebarea principală și să se permită întreruperile răspunsurilor membrilor guvernului); să fie scurte (pentru a permite dialogul real dintre ministru și parlamentar), să fie spontane (ministrii să nu poată pregăti dinainte răspunsul). Nu în ultimul rând, pentru ca aceste sesiuni de întrebări să ajungă la cetățeni, este nevoie și de o media dispusă să preia aceste retorici parlamentare.

Salmond argumentează în continuare că nivelul de deschidere și spontaneitate al sesiunilor de întrebări parlamentare este influențat și de regulile instituționale ale fiecărei țări cu privire la acest mecanism de control. Analizând regulile instituționale din 18 democrații avansate, se constată că Marea Britanie este idealul-tip de întrebări parlamentare deschise și spontane, în timp ce Japonia, înainte de 1994 (când s-a făcut o reformă parlamentară), reprezintă idealul-tip de întrebări parlamentare formale (închise și lipsite de spontaneitate).

Modelul de întrebări parlamentare deschis și spontan, care conduce la un adevărat spectacol de confruntare între opoziție (liderul opoziției) și putere, se regăsește cel mai bine în Marea Britanie, unde: parlamentarii pot adresa întrebări suplimentare (în plus față de întrebarea principală); primul ministru trebuie să răspundă imediat și nu poate amâna (se prezintă în fața parlamentului în fiecare marți); sunt dedicate întrebărilor parlamentare, 4 ore pe săptămână; timpul

alocat răspunsului la fiecare întrebare este de 5 minute, timp în care parlamentarii pot să îi întrerupă pe membrii guvernului. Cu astfel de reguli flexibile, sesiunile de întrebări parlamentare conduc la dezbateri despre politica națională dintre cele mai vii și dinamice. În plus, aceste dezbateri chiar ajung la cetățeni, pentru că sesiunile de întrebări au devenit deja o tradiție, media fiind receptivă și transmițând aceste dezbateri pe larg.

La capătul opus Marii Britanii se situează Japonia, înainte de reforma parlamentară din 1994. Sesiunile de întrebări parlamentare foarte lente și statice, în cadrul cărora membrii parlamentului își citeau întrebările lungi iar premierul răspundea printr-un discurs foarte lung (30-40 de minute), în care nu atingea fondul întrebării, au făcut din Japonia acelei perioade un exemplu negativ de dezbateri, caracterizat de închidere și lipsă totală de dialog.

Între aceste două modele opuse de comportament parlamentar, se află țările care reprezintă cazuri intermediare, cu diverse grade de deschidere și spontaneitate a întrebărilor parlamentare. În acest sens, Germania, Olanda, Spania, Danemarca sunt țări cu proceduri de QT foarte deschise, în timp ce Noua Zeelandă, Australia, Canada se apropie și ele de modelul englez de abordare, dar cu unele defecte. Franța, Elveția și Belgia se constituie în modele de abordare mai degrabă închise și lipsite de spontaneitate: în Franța, răspunsurile miniștrilor nu pot fi completate cu alte întrebări, iar în Belgia, ministrii nu sunt obligați să răspundă întrebărilor suplimentare. O particularitate poate fi sesizată la țările nordice, unde sesiunile QT au mai degrabă un caracter electoral, în sensul în care, interesul față de întreținerea unor QT deschise se întâlnește într-o mai mare măsură la acei parlamentari vulnerabili din punct de vedere electoral sau interesul este crescut doar în perioadele electorale.

Concluzia analizei instituționale este aceea că regulile jocului influențează într-o mare măsură modelul deschis sau închis de întrebări parlamentare al unei

țări. Se va arăta în analiza empirică și dacă modelul deschis sau închis de întrebări influențează angajamentul cetățenilor.

II. Analiza empirică: cât de deschise sau închise sunt întrebările parlamentare în democrațiile avansate

O primă analiză empirică urmărește să măsoare gradul de deschidere și spontaneitate al sesiunilor de întrebări parlamentare, prin stabilirea unui scor național (22 de democrații avansate). Pentru stabilirea acestui scor de țară QT, autorul recurge la două tipuri de indicatori: instituționali și practici. Astfel, indicatori precum imposibilitatea membrilor guvernului de a-și pregăti dinainte răspunsurile (1) și posibilitatea parlamentarelor de a adresa întrebări suplimentare (2) sunt indicatori instituționali care, dacă sunt prezenți, conduc la modele deschise și spontane de QT. Numărul total de intervenții pe oră (3) sau lungimea intervențiilor (4) sunt doi indicatori utilizați de autor și care țin de practica parlamentară. Astfel, cu cât discursurile sunt mai multe și mai scurte, cu atât gradul de deschidere și spontaneitate al QT va fi mare. Pentru indicatorii instituționali, s-au folosit prevederile constituționale și legale din fiecare țară în parte, iar pentru indicatorii de discurs sau intervenții parlamentare, s-au inventariat înregistrările audio-video afișate pe site-urile parlamentelor naționale.

Cele mai bune scoruri, adică cele în care miniștrii nu pot pregăti răspunsuri dinainte, în care parlamentarii pot adresa întrebări suplimentare, iar discursurile sunt numeroase și scurte, sunt observate la Marea Britanie, Noua Zeelandă, Australia, Japonia (după 1994). Dimpotrivă, cele mai mici scoruri de țară, adică acolo unde QT sunt caracterizate de intervenții lungi și puține, miniștrii își pot pregăti răspunsurile în prealabil, iar parlamentarii nu pot adresa întrebări suplimentare, se regăsesc în țări precum: Franța, Israel, Portugalia, Elveția.

III. Analiză statistică: cum influențează întrebările parlamentare angajamentul politic

Prin analiza statistică, autorul își propune să arate dacă se confirmă cele patru sub-ipoteze, respectiv dacă modelele deschise și spontane de QT influențează pozitiv angajamentul votanților (sub toate cele patru aspecte detaliate aici), iar cele închise și rigide afectează negativ participarea cetățenilor. Sursele datelor statistice sunt barometrele naționale, eurobarometrele, datele CSES (Comparative Studies of Electoral Systems), WVS (World Values Survey) și EVSG (European Values Study Group).

În ceea ce privește primul indicator de măsurare al angajamentului cetățenilor, participarea la vot, se analizează atât nivelul macro (participarea la vot la nivelul fiecărei țări), cât și nivelul micro (gradul de participare declarat de cetățeni). La nivel macro, autorul stabilește ca variabilă dependentă rata participării la vot, iar ca variabile independente, 7 elemente instituționale: votul obligatoriu (1), campania "pe ultima sută de metri" (2), prezidențialismul (3), sistemul electoral de tip reprezentare proporțională (4), gradul de deschidere și spontaneitate al discursurilor (5), numărul mare de intervenții QT pe an (6), întrebări QT scurte (7), caracterul închis al competiției electorale (8), numărul efectiv de partide electorale (9). S-a constatat că variabile precum votul obligatoriu, „campania pe ultima sută”, sistemul reprezentării proporționale și QT deschise și spontane contribuie la creșterea ratei participării electorale în cele 18 democrații analizate (perioada analizată: 1960-2001), în timp ce variabila prezidențialism, arată un declin al ratei participării. Dimpotrivă, numărul efectiv de partide sau caracterul închis al competiției electorale nu par să influențeze în niciun fel participarea. Prin analiza acestui indicator se confirmă ipoteza 3 enunțată în acest articol, care anunță că alegătorii votează într-un

mai mare grad, acolo unde discursul conflictual din întrebări este mai mare.

Având observația statistică potrivit căreia sesiunile de întrebări parlamentare deschise și spontane influențează pozitiv participarea electorală, autorul extinde analiza și la nivelul individual de angajament politic, prin măsurarea declarațiilor indivizilor despre participare. Variabila dependentă este de această dată participarea electorală declarată, iar variabilele independente sunt: vârsta, genul, educația, venitul, contactul dintre cetățeni și politicieni în campanie, sistem electoral de tip RP, QT deschise și spontane. Se constată, analizând datele CSES, că sesiunile de QT cu caracter deschis și spontan contribuie la creșterea participării individuale declarate. De asemenea, persoanele cu nivele ridicate de venit și educație declară că votează mai mult decât de cei cu nivele mai scăzute de educație și venit. Persoanele cu vârste medii, precum și indivizii care au avut contacte directe cu politicienii se declară mai participativi decât tinerii și bătrânii sau decât cei care nu s-au întâlnit cu politicienii.

În ceea ce privește cel de-al doilea indicator al angajamentului politic, atașamentul partizan, se folosesc aceleași variabile independente ca în cazul participării electorale individuale declarate. La fel ca în cazul participării individuale, acolo unde întrebările parlamentare sunt deschise și spontane, se înregistrează niveluri mai mari de evaluare pozitivă a partidelor favorite. De asemenea, cei cu vârste medii și femeile manifestă un atașament partizan mai mare decât tinerii, bătrânii și bărbații. Educația, venitul și sistemul electoral nu par să aibă vreun efect semnificativ asupra atașamentului partizan. Și acest indicator vine să confirme una dintre ipotezele autorului referitoare la atașamentul partizan, care avansa ideea că votanții dovedesc grade mai ridicate de partizanat, dacă discursul conflictual este mai mare (ipoteza 4).

Cunoașterea politică adică totalitatea informațiilor pe care cetățenii le au despre politică, este cel de-al treilea

indicator al angajamentului și este evaluat, pe lângă variabilele utilizate și la ceilalți indicatori, printr-o variabilă nouă: capacitatea cetățenilor de a numi mai mult de două nume din politica locală. Astfel, se observă că acolo unde există QT deschise și spontane, gradul de cunoaștere politică a cetățenilor este mai ridicat. Și persoanele cu studii superioare și cu vârste medii au o mai bună cunoaștere a politicii. Se confirmă prin această analiză ipoteza 2 enunțată de autor, potrivit căreia cetățenii tind să învețe mai mult despre politică atunci când nivelul discursului retoric din întrebările parlamentare este mai ridicat.

Pentru analiza celui de-a patrulea indicator al angajamentului cetățenilor, și anume interesul pentru politică, se mențin aceleași variabile independente, constatându-se: că cei cu vârste medii sunt mai interesați de politică decât tinerii și vârstnicii; că femeile sunt interesate de politică într-o mai mică măsură decât bărbații; că nivelul mai ridicat de educație conduce la grade mai ridicate de cunoaștere politică. Surpriza vine de la variabila QT deschise și spontane în privința căreia se constată că nu este asociată cu grade ridicate de interes politic. Se invalidează astfel una dintre ipotezele autorului care avansa ideea că cetățenii sunt mai interesați de politică acolo unde discursul conflictual din cadrul sesiunilor de întrebări parlamentare este mai ridicat (ipoteza 1).

Chiar dacă nu toate cele 4 sub-ipoteze ale articolului au fost validate de analizele empirice, concluziile la care a ajuns autorul sunt importante pentru relația dintre angajamentul cetățenilor și întrebările parlamentare din diverse state democratice, din perspectiva faptului că studiile legislative, în general, și studiul întrebărilor parlamentare în special sunt destul de puțin în atenția specialiștilor. Chiar dacă studiul participării politice se bucură de o atenție mult mai generoasă, aplecarea asupra relației dintre acest fenomen politic și întrebările parlamentare reprezintă un demers inovator.

Abordarea lui Rob Salmond oferă un cadru de posibilă analiză și pentru România. Am văzut că regulile instituționale pot contribui într-o mare măsură la sesiuni de întrebări parlamentare deschise sau închise. Chiar și cu modificările recente (2015), cadrul legal de la noi pare să favorizeze mai degrabă sesiunile de întrebări parlamentare închise și lipsite de spontaneitate. Numărul de ore dedicate întrebărilor orale a fost de 44 pe an, până în mai 2015 (în 2015 s-a mărit numărul de ore alocate întrebărilor orale), în comparație cu 192 de ore alocate în Marea Britanie. De asemenea, faptul că miniștrii își pot pregăti dinainte răspunsurile la întrebări, faptul că numărul de întrebări suplimentare este limitat (parlamentarii pot adresa o singură întrebare parlamentară), precum și posibilitatea miniștrilor de a amâna răspunsul reprezintă elemente care elimină spontaneitatea și formalizează acest instrument de control aflat la îndemâna parlamentarilor. Nici practica parlamentară nu pare să fie favorabilă unor întrebări deschise și spontane în România, dovada fiind lipsa totală de interes a media față de astfel de sesiuni.

Media nu este interesată de subiect pentru că cel mai probabil acest instrument nu depășește limita formalismului. Și nu depășește această limită, pe de o parte pentru că regulile instituționale sunt limitative iar pe de altă parte, pentru că parlamentarii nu sunt interesați să aducă în atenția alegătorilor conflictul retoric putere-opoziție din parlament. Media, neprezentând interes pentru întrebările parlamentare, nici potențialul conflict retoric din parlament nu ajunge la cetățeni, pentru a putea, eventual, să contribuie la creșterea angajamentului votanților. Dacă ne uităm pe site-urile celor două camere, parlamentarii români sunt foarte prolifici la întrebări scrise, în timp ce întrebările orale sunt mult mai puține, dar și mai greu de cuantificat. O analiză detaliată, atât cantitativă cât și calitativă, a sesiunilor de întrebări parlamentare în România merită însă făcută.

Ionela Gavril

[Independent Researcher]