

EXPUNERE DE MOTIVE

În prezent, Parlamentul României este una din instituțiile cu cea mai scăzută cotă de încredere în percepția cetățenilor români. Una din cauzele principale ale acestui rezultat este migrația politică a parlamentarilor.

Acest comportament s-a regăsit în toate legislaturile care s-au desfășurat de la reînființarea Parlamentului României, după Revoluția din 1989.

Migrația politică afectează buna funcționare a instituțiilor publice și întreg sistemul democratic din România.

Efecte nocive ale migrației politice

Instabilitatea politică

Principala formă de migrație politică are loc de la partidele din opoziție către cele care se află la guvernare. Există și o mișcare în sens invers, de la guvernare către opoziție, însă această se manifestă, de regulă, tot în vederea configurării unei noi majorități parlamentare pentru susținerea unui nou guvern.

Aceste mișcări între putere și opoziție induc o stare de instabilitate permanentă în sistemul politic din România, începând de la Parlament și Guvern până la agențiile guvernamentale deconcentrate și la serviciile administrative. Un efect nociv important este diminuarea semnificativă a capacității administrației publice locale și centrale de a coordona proiecte pe termen lung, fapt care produce în multe cazuri pierderi importante la bugetul de stat, ca urmare a abandonării frecvente a proiectelor începute de la o guvernare la alta.

Încrederea scăzută în instituția Parlamentului

Un alt efect nociv al migrației politice este cota foarte scăzută de încredere pe care o are electoratul în instituția Parlamentului. Atunci când un senator sau un deputat părăsește partidul politic sub sigla căruia a câștigat un mandat în Parlament are loc o încălcare a legăturii de încredere dintre alegători și parlamentarul respectiv.

Chiar dacă trecerea la un sistem uninominal a urmărit întărirea legăturii dintre ales și alegător, rezultatele din alegeri au arătat că votul pentru alegerea deputaților și senatorilor este în continuare marcat în primul rând de apartenența politică a candidaților.

Din acest motiv, schimbarea partidului de către cel ales reprezintă o violare a voinței alegătorilor, fapt ce se manifestă prin deteriorarea încrederii cetățenilor în cea mai importantă instituție democratică din România.

Reducerea participării la vot și la viața democratică

Principalul efect al scăderii încrederii în Parlament (ca urmare a migrației politice) este diminuarea semnificativă a participării la vot și la celelate forme democratice de manifestare a voinței alegătorilor (participarea la mitinguri, evenimentele politice etc.)

Favorizarea fraudei electorale

La rândul ei, scăderea participării la procesul electoral are drept efect favorizarea formelor ilegale de obținere a voturilor necesare pentru atribuirea unui mandat de deputat sau senator. Dacă participarea la vot este scăzută, atunci pentru obținerea unui mandat e necesar un număr mai mic de voturi și implicit decalajul nominal față de contracandidați va fi mai mic decât în condițiile unei participări semnificative la vot.

Candidații au nevoie de o marjă mult mai scăzută față de contracandidați pentru a-și asigura succesul electoral, iar din acest motiv va exista o tentație mai mare pentru obținerea diferenței necesare prin mijloace ilegale, în principal oferirea de mită electorală (costul pentru mituirea unui număr de votanți necesar pentru obținerea mandatului scade direct proporțional cu participarea la vot).

Diminuarea rolului partidelor politice

La fel ca în toate sistemele democratice moderne, partidele politice din România reprezintă și vor reprezenta în continuare principala legătură dintre aleși și alegători. Sigla de partid și semnificația mărcii de partid permit alegătorilor să își formeze opiniile politice față de candidații înscrși în alegeri și să acorde votul celor care ar putea răspunde în cea mai mare măsură așteptărilor lor.

Migrația politică goleşte de conținut conceptul de partid politic, iar consecința directă e diminuarea încrederii în toată clasa politică din România. Acest sentiment de neîncredere se manifestă atât în privința partidelor care îi primesc pe parlamentarii migratori (pentru că tolerează astfel un comportament repudiat de electorat), cât și în privința partidelor din care pleacă parlamentarii migratori (ca urmare a incapacității de a asigura o selecție corespunzătoare a propriilor reprezentanți).

Migrația politică reprezintă, de asemenea, una din cauzele principale a estompării elementelor distinctive ale partidelor politice din România. Acestea au ajuns să fie privite mai degrabă ca grupuri de interese compuse din oportuniști care își urmăresc doar propriul interes, decât ca formațiuni reprezentative pentru o anumită abordare politică sau doctrinară.

Conflictul de constituționalitate

Inițiativa legislativă de față nu reprezintă prima încercare a clasei politice din România de a limita fenomenul nociv al migrației politice. Astfel de demersuri au mai fost realizate în principal prin încercările de a modifica Regulamentele de funcționare ale celor două camere ale Parlamentului.

Toate aceste încercări au fost respinse de Curtea Constituțională care a subliniat de fiecare dată intrarea în conflict cu prevederile art. 69 din Constituție care prevede că deputații și senatorii sunt în serviciul poporului și că orice mandat imperativ este nul.

Principala problemă a încercărilor precedente de a combate migrația politică a fost că au vizat limitarea unor drepturi ale parlamentarilor de către partidele sau grupurile parlamentare cărora le aparțin. Prevederile legale introduse în acest sens au avut de fiecare dată o formă sancționatorie pentru cei care își schimbau grupul parlamentar. Consecința era

că prin aceste reglementări deputatul sau senatorul era pus într-o relație de dependență față de grupul parlamentar din care făcea parte, lăsând mai degrabă impresia că se află în serviciul partidului, decât în serviciul poporului, iar exercitarea mandatului căpăta o formă imperativă impusă de către grupul politic de apartenență al unui deputat sau senator.

Exercitarea mandatului nu poate fi condiționată de apartenența la un anumit grup parlamentar

Teza constituțională invocată pe bună dreptate de către Curtea Constituțională în această materie este cea din art. 69, alin. 1, respectiv că deputații și senatorii sunt în serviciul poporului și nu al partidelor politice sau grupurilor politice.

Exercitarea votului în Parlament nu poate fi condiționată de partidele politice sau de apartenența la un grup politic sau altul. Această condiționare ar introduce caracterul imperativ asupra exercitării mandatului de deputat, care ar încălca alineatul 2 al articolului 69 din Constituție.

În motivarea Deciziei nr. 1490/2010, Curtea Constituțională arată că, după trecerea la sistemul uninominal, orice încercare a partidelor politice de a limita fenomenul migrației politice prin restrângerea dreptului de asociere la un grup parlamentar se află în contradicție cu prevederile constituționale:

„Astfel, prin votul corpului electoral se aleg nu partide, ci parlamentari, iar regula constituțională a mandatului reprezentativ oferă celor aleși libertatea de a adera la un grup parlamentar sau altul, de a se transfera de la un grup parlamentar la altul sau de a se declara independenți față de toate grupurile parlamentare. (...) Singurele efecte, față de cadrul constituțional actual, pot exista în plan politic, și anume în ceea ce privește raporturile parlamentarului devenit independent cu partidul care l-a susținut în alegeri, respectiv cu electoratul, care la următorul scrutin poate să nu îl mai aleagă”.

Mai mult decât atât, în motivarea Deciziei nr. 44 din 8 iulie 1993, Curtea Constituțională subliniază că, în exercitarea mandatului *„deputatul nu mai are nicio răspundere juridică față de alegătorii din circumscripția care l-a ales și nici față de partidul pe lista căruia a candidat”.*

Observația Curții este și de această dată corectă pentru că se referă la exercitarea mandatului de deputat și nu la atribuirea acestuia. Altfel spus, în exercitarea mandatului de parlamentar votul acestuia nu trebuie să fie condiționat de interesele locale ale circumscripției în care a candidat, ci doar de interesele generale ale poporului român în slujba căruia se află pe durata mandatului.

Distincția dintre „exercitarea” și „legitimitatea” mandatului de deputat sau senator

De reținut că toate observațiile Curții Constituționale în această materie vizează „exercitarea” mandatului de deputat sau senator. Votul exprimat în Parlament trebuie să fie în interesul general al poporului român, iar în acest sens nu poate fi condiționat nici de interesele de partid, nici de interesele locale ale alegătorilor din circumscripția în care a fost ales deputatul sau senatorul.

Referința vizează însă strict exercitarea mandatului și nu modul de atribuire a acestuia, care e în primul rând de natură politică.

Curtea Constituțională a sesizat corect că trecerea în sine la un alt grup parlamentar nu poate produce efecte juridice asupra deputatului sau senatorului respectiv, dar poate produce efecte politice, iar unul dintre aceste efecte este cel legat de legitimitatea politică a mandatului de deputat.

Conform art. 2, alin. 1, din Constituția României, suveranitatea poporului român se exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte.

Așadar, **legitimitatea politică a mandatului prin care se exercită suveranitatea poporului român de către deputați și senatori rezidă în forma de constituire a Parlamentul României prin alegeri libere, periodice și corecte.**

Corolarul acestei prevederi constituționale e că **alterarea legitimității politice, respectiv a modului în care a fost constituit Parlamentul României reprezintă un act de uzurpare a suveranității poporului român.**

În același articol, la alin.2 se menționează că niciun grup și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu. Așadar, **orice acțiune în nume propriu realizată de un senator sau deputat prin care se alterează legitimitatea prin care i-a fost conferit mandatul de parlamentar, contravine acestei prevederi constituționale.**

Așadar, sediul materiei privind migrația politică nu se află în **exercitarea** mandatului (cum corect a observat Curtea Constituțională – mandatul imperativ este nul), ci în **legitimitatea** mandatului (în ce măsură deputatul sau senatorul are legitimitate politică de a reprezenta poporul român în Parlament).

Altfel spus, cât timp legitimitatea politică a unui parlamentar rămâne nealterată, votul său nu poate fi condiționat în niciun fel, chiar dacă acesta nu corespunde liniei politice a partidului sau grupului său parlamentar.

Statutul politic al unui candidat contribuie la formarea deciziei alegătorilor

Un deputat sau senator nu este ales doar pentru calitățile și prestigiul său personal. El este ales și pentru faptul că se prezintă în alegeri ca un candidat independent sau ca un candidat al unei anumite formațiuni politice. Rezultă de aici că **statutul politic avut în momentul prezentării în alegeri poate contribui în mod decisiv la alegerea unui candidat în funcția de deputat sau senator.**

De aceea, atunci când apar modificări în statutul politic care a contribuit la decizia alegătorului de a vota cu acel candidat (faptul că a candidat independent sau în numele unui anumit partid politic), **noul statut politic trebuie supus examenului public al celor care l-au ales pe respectivul deputat sau senator.**

Rolul examenului public este de **a stabili dacă statutul politic inițial al unui deputat sau senator a avut sau nu un rol decisiv în alegerea sa în acea funcție.** Iar singurii care pot stabili acest lucru sunt cei care l-au ales pe respectivul parlamentar.

În afara unui examen public (prin referendum) nu există nicio altă formă prin care se poate stabili în ce măsură apartenența politică a unui candidat a contat decisiv sau nu în decizia alegătorilor de a-l vota în funcția de deputat sau senator. Prin urmare, simpla schimbare a statutului politic inițial, fără un examen public de consultare a electoratului, nu poate atrage

nicio sancțiune politică sau juridică asupra respectivului parlamentar, așa cum a subliniat și Curtea Constituțională atunci când s-a pronunțat în această materie.

Suspendarea deputatului sau senatorului care își schimbă statutul politic

Pe de altă parte, schimbarea statutului politic nu poate fi lăsată pentru o judecată ulterioară a electoratului cu ocazia organizării următoarelor alegeri. Există două argumente foarte puternice în acest sens:

1. În primul rând, există posibilitatea ca respectivul deputat sau senator să nu își mai dorească obținerea unui nou mandat de parlamentar și să nu se mai prezinte la scrutinul următor, ceea ce ar face ca o eventuală sancțiune politică din partea electoratului să rămână fără obiect (o persoană care nu mai candidează nu poate fi sancționată prin vot).
2. În la doilea rând, dacă în momentul alegerilor la termen electoratul va sancționa prin vot schimbarea de statut politic survenită în timpul exercitării mandatului, ar rezulta *post factum* că din momentul în care s-a produs acea schimbare respectivul parlamentar și-a exercitat în mod ilegal mandatul de deputat sau senator. În aceste condiții, sancțiunea aplicată prin vot de către electorat ar fi tardivă și nu ar putea îndrepta și, cu atât mai puțin, nu ar putea preveni uzurparea a funcție de reprezentare a poporului român.

Din acest motiv, inițiativa legislativă **propune suspendarea mandatului de deputat și senator imediat după constatarea unei modificări a statutului politic al parlamentarului.**

Suspendarea nu are însă un scop sancționatoriu, ci unul preventiv în sensul respectării prevederilor art. 2 din Constituție, respectiv prevenirea uzurpării suveranității poporului român prin alterarea condițiilor în care a fost constituit Parlamentul ca organ reprezentativ suprem.

Rolul suspendării este deci acela de a preveni exercitarea ilegală a mandatului de parlamentar și durează doar până când se stabilește dacă statutul politic inițial al respectivului deputat sau senator a avut un rol decisiv în decizia celor care l-au ales.

Stabilirea sau restabilirea legitimității exercitării mandatului de deputat sau senator se va face doar pe baza consultării imediate a electoratului din colegiul uninominal în care a fost ales respectivul parlamentar.

Dreptul de afiliere la alt grup parlamentar nu e restricționat

Inițiativa legislativă nu restrânge în niciun fel libertatea parlamentarului de a se afilia unui alt grup parlamentar. Dar o astfel de schimbare a statutului politic trebuie să fie legitimă din punct de vedere politic, în sensul principiului reprezentativității exprimat în art. 2 din Constituția României.

Parlamentarul respectiv își va putea chiar continua activitatea în noul grup parlamentar, dacă în opțiunea celor care l-au ales vor prevala prestigiul și calitățile sale personale, față de statutul politic avut la momentul în care a candidat în alegeri.

Prin urmare, afilierea în sine la un alt grup parlamentar nu atrage nicio sancțiune juridică asupra deputatului sau senatorului. Este sancționată doar lipsa de legitimitate, care poate fi constată sau nu în urma referendumului prin care alegătorii se pronunță în privința schimbării ce a survenit față de statutul politic inițial al deputatului sau senatorului.

Încetarea mandatului de deputat sau senator are loc doar în măsura în care acesta devine lipsit de legitimitate politică, respectiv atunci când cei care l-au ales consideră că apartenența sau independența sa politică a fost determinantă în decizia lor de a-l vota și că o schimbare a acestui statut ar modifica opțiunea inițială a electoratului.

Importanța legitimității politice se poate observa mai ușor în cazul unui parlamentar care a obținut mandatul în calitate de candidat independent. În acest caz, calitatea de candidat independent poate avea un rol decisiv în determinarea electoratului de a vota în favoarea acelui candidat. Mai ales în cazul alegătorilor nemulțumiți de oferta politică a partidelor concurente, calitatea de candidat independent de orice formă de afiliere politică ar avea un rol hotărâtor pentru obținerea votului acestei categorii de alegători. Așadar, legitimitatea politică a unui astfel de candidat ar izvorî în primul rând din statutul său de persoană independentă politic. Iar afilierea sa ulterioară la grupul parlamentar al unui partid politic ar anula practic motivația care a asigurat succesul electoral al respectivului deputat sau senator, fiind deci de presupus că acesta nu ar mai fi obținut mandatul dacă s-ar fi prezentat în alegeri din partea partidului la care s-a afiliat ulterior.

Cum însă afilierea în sine la un grup parlamentar nu poate avea efecte juridice sancționatorii asupra deputatului sau senatorului, această modificare de statut politic va trebui supusă examenului public, printr-un referendum organizat la nivelul colegiului în care a fost ales respectivul deputat. Sancțiunea apare doar în cazul în care se va constata pierderea legitimității politice ca efect al schimbării statutului politic inițial.

Respectarea caracterului neimperativ al mandatului de parlamentar

Caracterul ne-imperativ al mandatului de deputat sau senator nu este afectat pentru că o eventuală decizie a partidelor și/sau grupurilor parlamentare de a exclud unul din membrii săi nu conduce la organizarea referendumului pentru consultarea alegătorilor cu privire la o schimbare de statut politic ce s-a produs fără voința respectivului deputat sau senator.

Partidele sau grupurile parlamentare nu își pot exercita în niciun fel influența pentru a determina un parlamentar să voteze într-un sens sau altul. Măsura excluderii din partid sau din grupul parlamentar este independentă de voința celui exclus, fapt care nu poate atrage asupra acestuia niciun fel de răspundere, nici juridică, nici politică.

Deputat / Initiator
Andrei Dolineaschi

Dolimar